التنظيم الدولي

دكتور محمد السعيد الدقاق
استاذ ورئيس قسم القانون الدولي
كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

وَقُلْ عَسَىٰٓ أَن يَهْدِيَنِ رَبِّى لِأَقْرَبَ مِنْ هَٰذَا رَشَدًا

صدق الله العظيم

إهـداء

إلى أمي. . .

وفاءً. . . وعرفاناً. . . ودعاءً.

قائمة الاختصارات

A.F.D.I.	.... Annuaire Français de Droit International.
A.I.D.I.	.... Annuaire de l'Institut de Droit International.
A.J.I.L.	.... American Journal of International Law.
B.Y.B.I.L.	.... British Yearbook of International Law.
C.I.J. Rec.	.... Recueil des arrêts, avis Consultatifs et ordonnances de la cour International de Justice.
C.I.	.... Comunità Inernazionle
C.P.J.I. série A	.... Arrêt de la Cour Permanante de Justice Internationale.
C.P.J.I. série B	.... Avis Consultatives.
C.P.J.I. série A/B	Arrêt, avis Consultatives et ordonnances (depuis 1931).
I.C.L.Q.	.... International and Comparative Law Quarterly.
J.D.I.	.... Journal du Droit International.
R.B.D.I.	.... Revue Belge de Droit International.
R.C.A.D.I.	.... Recueil des Cours de l'Académie de Droit International.
R.E.D.I.	.... Revue Egyptienne de Droít International.
R.G.D.I.P.	.... Revue Générale de Droit International Public.
Riv. di. Dr. I. (R.D.I.)	....Rivista di Diritto Inernazionale.

باب تمهيدي

« مفهوم المجتمع الدولي وتحديد طبيعته »

العلاقات الدولية باعتبارها ظاهرة اجتماعية ليست سوى سلسلة من المبادلات التي تتم في اطار اجتماعي معين. وهي في هذا لا تختلف من حيث مضمونها عن العلاقات التي توصف بأنها وطنية. فكلاهما يتمثل في مبادلات مادية او معنوية. على ان الذي يميز هذه الطائفة من العلاقات عن غيرها هو الوسط الاجتماعي الذي تتم فيه والذي يطلق عليه « المجتمع الدولي ».

وحينما نصف المجتمع الذي تنصرف اليه دراستنا بأنه مجتمع دولي ، فمعنى ذلك ان نظرتنا اليه تتجاوز حدود الدولة الواحدة ، او بمعنى اعم فان الدراسة لا تتقيد باطار المجتمعات الوطنية التي تتكون من تجمع بشري معين يمثل عنصر الشعب في ذلك المجتمع يعيش على رقعة من الارض تمثل عنصر الاقليم ويخضع لسلطة سياسية تحكمه ، بل ان دراستنا تذهب الى ابعد من تلك الحدود ، وتتعدى هذا الاطار.

والمجتمع الدولي قد يعني احد معنيين : فقد يقصد به المجتمع العالمي بكل ما يشتمل عليه من افراد تنتمي الى شعوب مختلفة وبكل ما يجري بينها من علاقات مادية او روحية. وهنا يبدو المجتمع الدولي وفقا لهذا التصوير بأنه « المجتمع الانساني الشامل ، اي المجتمع الذي يضم كل من يصدق عليه وصف انسان ».

وقد يقصد بالمجتمع الدولي ذلك المجتمع الذي يضم مجموعة من الوحدات

السياسية التي يطلق عليها وصف الدولة على النحو الذي نحدده من بعد. هذا المعنى الاخير هو الذي نعتنقه في هذه الدراسة.

وقد تكون لهذه النظرة ما يبررها، نظرا لان التميز الذي يحظى به هذا المجتمع عن غيره من الاوساط الاجتماعية الاخرى يتمثل في الطبيعة الخاصة للوحدات الداخلة في تكوينه: فبينما تتكون المجتمعات الوطنية بصورة اساسية من الافراد نجد ان العنصر الراجح في تكوين المجتمع الدولي هو الدول، وهي وحدات سياسية تتمتع ـ كما سيأتي البيان ـ بالسيادة. فهي لا تعرف ـ بل ولا تعترف ـ بسلطة سياسية تعلو سلطتها او تفرض عليها امرا ليس لارادتها دخل فيه على نحو ما. صحيح ان هناك تنظيمات معينة تنشأ في اطار هذا المجتمع يطلق عليها اسم «المنتظمات الدولية» organisations internationales تتم فيها وبها نوعا من المهايأة amenagement للسلطات التي تمارسها الدول، بحيث تفوض الدول ـ او تتنازل ـ عن جزء من سلطاتها الى تلك المنتظمات وبحيث يتاح لهذه الاخيرة ان تتخذ بعض التصرفات بارادتها وحدها وتلزم بها الدول الاعضاء فيها. على انه يبقى ان هذه التنظيمات تظل صورة من صور التعاون الاختياري بين الدول على نحو ما سنعرض له من بعد.

واذا كان هذا التصوير هو نقطة البداية التي نبدأ منها في دراسة المجتمع الدولي فانه ينبغي علينا ان نعرض بالدراسة للطبيعة الحقيقية لهذا الأخير اذ أنه قد يكون من الصعب احيانا ان نفهم منطق العلاقات الدولية او بعضا منها بدون ان يتوافر لنا تصويرا دقيقا للمجتمع الذي تتم فيه يتطابق مع واقعه.

واذا استعرضنا الدراسات التي اجريت في هذا السبيل لانتهينا الى انه يمكن تصنيفها الى طائفتين:

أولاهما:

ترى في المجتمع الدولي مجتمعا غير منظم او مجتمع فوضوي اي انه ما زال

باقيا على فطرته التي فطر عليها l'Etat de nature حيث يغلب فيها منطق القوة، وحيث يأتي الحق الى جانب من يفرض ارادته.

وثانيهما:

يرى أن المجتمع الدولي مجتمع منظم بكل ما يعنيه التنظيم من وجود تضامن بين اعضائه يحكمهم فيه قانون يحمي الصالح العام للمجتمع، وتتوافر فيه من التنظيمات ما يناط بها السهر على تحقيق الأهداف الاجتماعية المشتركة.

ونعرض فيما يلي هذه الاتجاهات المتعلقة بتحديد طبيعة المجتمع الدولي.

الاتجاه الأول

المجتمع الدولي مجتمع غير منظم او فوضوي[1]

نظرية هوبز:

يأتي هوبز Hobbs على رأس قائمة المفكرين الذين يرون في المجتمع الدولي مجتمعا فوضويا، يكون للقوة فيه القول الفصل. فهو يبدأ نظريته بالقول بأن الانسان بفطرته يميل الى الصراع مع اقرانه اما لانتزاع فائدة واما دفاعا عن ذاته وحماية لامنه الشخصي. وهذه الفطرة البشرية تبدو في اوضح صورة لها عند غياب السلطة المنظمة، اذ يستمر الانسان في حرب مع الآخرين. على ان ذلك لا يعني في نظر هوبز ان يكون هناك اقتتالا حقيقيا بين الافراد، ولكن يكفي ان يستبين بصورة جلية ان هناك ارادة التصارع بين افراد التجمع البشري المعني. لذا فانه يصبح ضروريا لتحاشي اللجوء المستمر الى العنف بين افراد الجماعة ان تنشأ سلطة عليا منظمة يمكن ان يعيشوا بسلام تحت لوائها. وهذا ما يكون في نظر هوبز مضمون العقد الاجتماعي pacte social الذي يتنازل فيه أفراد المجتمع عن جزء من حريتهم في مقابل تمتعهم بالأمن والأمان في المجتمع.

---

(١) أنظر في هذا Aron Raymond, paix et guerre entre les nations: Paris, Calmann-Lévy, 1962. Burdeau , Traité de science politique, Paris, L.G.D.J. T. 1,1966 pp. 36 et ss

وانظر ايضا في استعراض هذه النظريات:

Merle M., Sociologie des Relations Internationales, 2éd. Paris, Dalloz, 1976. pp 22 et ss.

Conidec P.-F., Relations Internationales, Paris, édition Montchrestien, 1977. pp.33 et ss.

على ان الأمر يختلف فيا يختص بالعلاقات بين الدول ـ أو كما يسميها هوبز الجمهوريات Les Republiques ـ وذلك لعدم وجود سلطة يمكن ان تعلو على سلطة هذه الاخيرة . ومن ثم فان المجتمع الذي يضم هذه الجمهوريات يظل على حالته الفطرية L'Etat de nature ، وتظل القوة هي القانون الوحيد الذي يحكم العلاقات بين اعضائه .

ويستنتج هوبز من تصوره للمجتمع الدولي على هذا النحو نتيجتين اساسيتين تحكمان العلاقات فيا بين الجمهوريات :

النتيجة الاولى :

ان كل تصرف يتم في اطار هذه العلاقات ايا كانت طبيعته هو تصرف مبرر وبمعنى آخر انه لا يوجد ظلم في اطار هذه العلاقات rien ne peut-être injuste ففكرة المشروعية وعدم المشروعية لا وجود لها في اطار العلاقات الدولية ،فحيثما لا توجد السلطة المشتركة pouvoir commun لا يوجد القانون . وحينما لا يوجد القانون فلا يوجد الظلم . ففي وقت الحرب يصبح العنف والحيلة الحقيقتين الوحيدتين ، « وتمشيا مع هذا المنطق يصبح من حق كل جمهورية ان تسير علاقاتها مع الاخرين على النحو الذي تراه اكثر تحقيقا لصالحها ودفاعا عنه . فلا يوجد اي قانون يمكن ان يفرض عليها دون ان تقبله طواعية ، لأنه لا توجد سلطة تعلو على سلطتها .

والنتيجة الثانية :

أنه في حالة عدم وجود قانون تم قبوله طواعية من جانب الجمهوريات المختلفة فان القانون الذي يحكم علاقات هذه الاخيرة يصبح قانون الغاب . ومعنى هذا ان لكل جمهورية ان تنهض دفاعا عن نفسها ، ولها ان تتذرع بكافة الوسائل التي تحمي كيانها . وحقها في هذا الشأن لا يحده سوى حقوق الجمهوريات الاخرى في السلوك على ذات النهج .

النظريات الحديثة حول فوضوية المجتمع الدولي(١)

ولم تعدم نظرية هوبز العديد من المؤيدين منذ ان نادى بها في عام ١٦٥١ حتى وقتنا الحاضر. وطبيعي اننا لن نستطيع استعرضا كافة الاتجاهات المؤيدة في هذا المصنف، الا اننا مع ذلك سنتوقف عند الاتجاهات الفقهية المعاصرة التي تستلهم افكارها مما نادى به هوبز من قبل. ولعل اهم انصار الاتجاهات القائلة بفوضوية المجتمع الدولي هم رايموند ارون R. Aron وهانز مورجنتو H. Morgenthau وجورج بوردو G. Burdeau. ويمكن تلخيص آرائهم حول الخصائص المميزة لهذا المجتمع في امور ثلاثة:

الخصيصة الاولى: ان المجتمع الدولي هو مجتمع الدول المستقلة:

هذا التصوير للمجتمع الدولي يمثل احدى الاسس الرئيسية لنظرية هؤلاء الفقهاء. فهو لا يتكون في نظرهم سوى من الدول ذات السيادة. والعلاقات الدولية لا تتصور الا علاقات بين الدول Interetatique. ومع اتفاق كل واحد من الفقهاء الثلاثة حول هذه المقدمة، الا ان لكل منهم تصوره الخاص حول العلاقات التي تقوم بين الدول. فأولهم وهو «آرون» يرى ان العلاقات الدولية لا تديرها سوى شخصيتان فقط: اولهما الديبلوماسي وثانيهما الجندي فكلاهما - كل في مجال تخصصه - يمثل الدولة محاولا الدفاع عن وجهة نظرها وفرضها ان استطاع.

أما مورجنتو فانه يبني أفكاره على اساس فكرة السلطة السياسية pouvoir politique فهو يرى ان الدولة ليست سوى مجموعة من العلاقات التي تتم بين من بيدهم السلطة السياسية وبين من تمارس في مواجهتهم هذه السلطة.

---

(١) انظر في هذا:

Conidec P.F., Relations int. nales. op. cit. pp. 34 et ss.

اي انها علاقات بين حاكمين ومحكومين. فاذا انتقلنا الى صعيد المجتمع الدولي فانه يتمشى مع منطقة بقوله ان الدول تتمايز فيما بينها بحسب مدى تطوير واناء سلطتها على صعيد المجتمع الدولي فالدولة تقاس اهميتها ومكانتها بحسب اهمية ما تمارسه من سلطات في ذلك المجتمع . فالولايات المتحدة الاميركية والاتحاد السوفياتي لا يمكن مقارنتهما بامارة موناكو. فالاولى تمارس سلطة حقيقية في المجتمع الدولي بينما تعتبر هذه الاخيرة عاجزة تماما عن ممارسة اي دور في المجتمع المذكور.

اما بوردو فهو وان كان يؤمن بأن المجتمع الدولي يتكون من الدول وحدها وان العلاقات الدولية لا تتم الا بين هؤلاء فقط الا انه لا يعتبر ذلك التصوير سوى نقطة بداية فحسب. ذلك ان المجتمع الدولي لا ينبغي ان يظل مجتمع الدول المستقلة وانما ينبغي ان يصبح مجتمع الافراد société d'hommes وانه حينما نصل الى مثل هذا المجتمع فاننا نكون قد وصلنا الى قمة مراحل التطور. على انه يعود فيعترف ان مثل هذا التصور انما يكمن في ذمة المستقبل. ولا يبقى الا الاعتراف بالامر الواقع الحالي وهو ان المجتمع الدولي ليس سوى مجتمع الدول المستقلة ذات السيادة.

الخصيصة الثانية: أن المجتمع الدولي مجتمع غير منظم Inorganisé :

يذهب الفقهاء الثلاثة السابق ذكرهم الى ان افتقاد المجتمع الدولي للتنظيم يبدو جليا اذا ما قورن بالمجتمعات الوطنية. فهذه الاخيرة تعتبر على درجة كبيرة من اكتمال التنظيم مرده تحقيق درجة عالية من التضامن والتكامل بين اعضائها. صحيح ان الصراعات والخلافات ليست غريبة عن المجتمعات الوطنية، الا ان هذه الاخيرة مزودة بأجهزة وسلطات مختلفة (كالسلطات التنفيذية والقضائية وسلطات البوليس والقوات المسلحة... الخ) قادرة بما اتيح لها من اختصاصات ان تواجه هذه النزاعات ووضع حلول لها.

ولعل اهم ما يميز المجتمعات الوطنية في نظر هذا الاتجاه هو ان السلطة الحاكمة فيها بما يتاح لها من وسائل سياسية او قانونية وسواء باستعمال الوسائل السلمية ام عن طريق العنف، تسعى الى تحقيق نوع من الوحدة الوطنية في مواجهة معارضيها. اي انها تحاول ان تسيطر على كل ما قد يثير الصراع في المجتمع.

اما المجتمع الدولي فهو مختلف تماما عما سبق تصويره:

فهو لا يملك اجهزة او تنظيمات شبيهة بتلك التي تتوافر في المجتمعات الوطنية. فهو لا يملك سلطة تشريعية مركزية قادرة على سن القوانين التي يلتزم بها كافة اعضاء المجتمع. صحيح ان انصار هذا الاتجاه لا ينكرون وجود نظام قانوني دولي يحكم العلاقات فيما بين الدول، الا ان القواعد المكونة لهذا النظام لا تجد مصدرا لها سوى ارادة الدول المخاطبة بها. بل انهم يرون ان تطبيق هذه القواعد يعتمد - الى حد كبير - على تلك الارادة.

ومن ناحية اخرى فان المجتمع الدولي غير مزود بجهاز قضائي يلتزم اعضاء هذا المجتمع باللجوء اليه لعرض المنازعات التي تثور فيما بينهم عليه؛ اما المحاكم التي توجد حاليا في المجتمع الدولي سواء كانت محاكم التحكيم ام محكمة العدل الدولية فان الدول لا بد وان تكون قد رضيت بصورة او بأخرى باللجوء اليها حتى ينعقد لها اختصاص نظر المنازعات الدولية. وبدون هذا التراضي فانه لا يمكن اجبار دولة على المثول أمام هذه المحاكم مهما كانت درجة خطورة خرقها للقانون الدولي.

بل انه حتى لو سلمنا جدلا - كما يرى هذا الاتجاه - بوجود قواعد قانونية دولية تفرض على الكافة، وان هناك سلطة قضائية تختص بنظر المنازعات الدولية التي تثور بين اعضاء المجتمع الدولي، فانه يبقى ان تتوافر سلطة قادرة على فرض القانون وعلى ضمان احترام تنفيذ الاحكام القضائية. وهذا يقتضي

وجود جهاز يتولى - عن طريق القهر والاجبار - بتحقيق هذه الأهداف. على ان ذلك غير وارد في المجتمع الدولي، فهو لا يملك مثل هذه السلطة ومن ثم فان احترام القانون وتنفيذ الاحكام القضائية يعتمد اما على حسن نية الدول المعنية واما على الخوف من عواقب الامتناع عن هذا وذاك. اما اذا انعدم حسن النية او لم ينل من الدولة او الدول المعنية خوف او رهبة، فلا سبيل الى احترام القانون او القضاء الدوليين.

الخصيصة الثالثة: سيادة منطق القوة وسياسات السيطرة على المجتمع الدولي:

واذا كان المجتمع الدولي يفتقد الى المشرع والى القاضي والى الشرطي القادر على فرض القانون وضمان تنفيذ الاحكام، فان المجتمع الدولي يصبح بذلك مجتمعا غير منظم، او هو مجتمع فوضوي Anarchique، بحيث تصبح العلاقات الدولية تحت رحمة السلطات التقديرية للدول المكونة للمجتمع الدولي وحيث يصبح للقوة فيها القول والفصل.

لذلك فان آرون في بحثه عن الخصيصة المميزة للعلاقات الدولية ينتهي الى نتيجة مؤداها «مشروعية وقانونية لجوء الدول الى استخدام القوة في العلاقات فيما بينها» كما ان المجتمع الدولي «هو المجتمع المتمدين الوحيد الذي يعتبر فيه استخدام العنف أمرا عاديا».

أما مورجنتو فهو يرى ان الانسان موصوم منذ بدء الخليقة بغريزتي الانانية والعنف. هذه الفطره لم تتغير منذ الازل. والعلاقات الدولية باعتبارها علاقات اجتماعية - تتأثر بلا شك بهذه الطبيعة الانسانية «فالصراع على السلطة هو حقيقة كونية في الزمان والمكان. ولما كانت الدولة ليست سوى تجمعا من البشر فان «العلاقات بين الدول تصبح محكومة بالعنف».

على ان ذلك لا يعني ان هذين الفقيهين يعتبران أن استخدام القوة في العلاقات الدولية قدرا لا فكاك منه، انما يظل - في رأيهما - احتمالا واردا.

فالقوة وان لم تستخدم بصورة واقعية فانها تظل على اية حال وسيلة من وسائل فرض سيطرة دولة او بعض الدول على الدول الاخرى.

اما بوردو فانه يرى ان استخفاف الدول بالقانون الدولي يعود الى غياب السلطات القادرة على فرض احترام في المجتمع الدولي. وهو من ناحية اخرى يرى ان الدول المستقلة التي تحرص على نحو مشوب بكثير من الحساسية على سيادتها واستقلالها لا تعني ولا تعمل الا على حماية مصالحها الخاصة دون ان تعبأ كثيراً بالصالح العام لأعضاء المجتمع الدولي، وهذا ما يؤدي في غالب الامر الى التصادم والتصارع الذي يصل الى حد استخدام القوة المسلحة.

وعلى ذلك فانه ينتهي الى القول بأن القانون الدولي اذ يعجز عن تنظيم العلاقات فيما بين الدول، فانه يفسح المجال «للقوة» لتهيمن على هذه العلاقات. وهو ما يجعل من المجتمع الدولي مجتمعا فوضويا Anarchique.

الاتجاه الثاني

المجتمع الدولي مجتمع منظم

يأتي هذا الاتجاه الثاني على نقيض ما سبق ذكره عند عرضنا للاتجاه الاول في تصوير المجتمع الدولي. فهو يرسم صورة اكثر تفاؤلا واشراقا لهذا الاخير. ويضم هذا الاتجاه هو الآخر - العديد من وجهات النظر التي تجتمع كلها عند الاعتقاد بأن المجتمع الدولي مجتمع منظم يسوده - او ينبغي ان يسوده - التضامن Solidarité والتكافل interdependence بين اعضائه.

أما أن المجتمع الدولي يعتبر مجتمعا منظما فلأنه محكوم بنظام قانوني يتضمن مجموعة من القواعد التي تسري على الكافة. فالقانون لا ينشأ الا في مجتمع، فهو اذن ظاهرة اجتماعية. وهو يهدف الى تنظيم العلاقات بين افراده. فهو اذن لا يوجد الا في مجتمع منظم، او انه منذ ان يوجد يصبح المجتمع الذي يولد فيه مجتمعا منظما.

ويتفق العديد من انصار اعتبار المجتمع الدولي مجتمعا منظما مع معارضيهم من انصار فوضوية المجتمع الدولي في النظر الى الدول على انها الاعضاء الرئيسية ان لم تكن الوحيدة في ذلك المجتمع. فالعديد من فقهاء القانون الدولي أمثال ريتير **Reuter** وكافاريه **Cavaré** يرون ان المجتمع الدولي قد يضم اشخاصا اخرى غير الدول كالمنتظمات الدولية مثلا، او مثل بعض الافراد او مجموعات الافراد على ان وجود هؤلاء واستمرارهم لا يفلت - بصورة او بأخرى - عن ارادة الدول ذات السيادة. ومن ثم فان الدول ذات السيادة تظل هي العنصر الغالب في تكوين المجتمع الدولي.

على ان فقه القانون الدولي لم يعدم من تمرد على هذا التصوير للمجتمع الدولي امثال جورج سيل الذي يرى ان المجتمع الدولي ليس مجتمعا مكونا من الدول وانما مكون من الافراد. ومن هنا جاءت تسميته لما يعرف بالقانون

الدولي بأنه قانون الشعوب droit de gens . فالفرد هو الشخص الوحيد للقانون سواء كان وطنيا ام دوليا . فكلاهما لا يخاطبان سوى الفرد ، وبصفته هذه . ثم يشن جورج سيل بعد ذلك هجوما عنيفا على فكرة الدولة ذات السيادة ، اذ لا يوجد مخاطب بالقانون في نظره سوى الافراد ، اما حاكمين او محكومين. ومركز كل طائفة من هؤلاء الافراد محكوم بالقانون الدولي في اطار المجتمع الدولي .

ولقد وجدت هذه الافكار صدى لدى بعض الفقهاء المعاصرين مثل كوليار Colliard[1] وديبوي Dupuy . فالأول يرى ان فكرة السيادة «غير دقيقة من الناحية النظرية ، وخطيرة من الناحية العملية بما تتضمنه من ابعاد سياسية وآثار خطيرة » .

أما الثاني فانه يرى ان فكرة السيادة «تعتبر من قبيل العقبات الاساسية التي تعترض سيادة القانون في مواجهة اشخاصه ، الدول »ومن ثم فانه لا يتصور سوى سيادة واحدة : هي سيادة القانون Une Seule Sauverainété «est admisible celle du droit.

تعليق وتقسيم :

واذا كنا نسلم بأن المجتمع الدولي ليس بطبيعة الحال على ذات القدر من كمال التنظيم ، ووضوح التضامن والتكافل بين اعضائه على النحو الذي نشهده في المجتمعات الوطنية الا ان ذلك لا ينفي عن هذا المجتمع انه مجتمع سياسي.

---

(١) Calliard, C.A, Egalité ou specificité des Etats dans le droit international public actuel, Mélanges Luis Trotopas, Paris, LGDJ, 1970, p. 530 et S.

(٢) Dupuy R.J, Le fond des mers, héritage commun de l'humanité et le développement, colloque de la société Française de Droit International, à Aix-en-Pravence, Paris, Pedone, 1975.

منظم ، كما ان ذلك لا يخصه دون غيره من المجتمعات بصفة الفوضوية ، ولا يقصر عليه ظاهرة العنف التي يقال بأنها تميز العلاقات بين اعصاء المجتمع الدولي .

فقد يكون من الشطط ألا نعتد من بين الظواهر التي تسود في المجتمع الدولي سوى بتلك التي تعكس ملامح التوتر في العلاقات الدولية لنقول بأن هذه الاخيرة هي بالدرجة الاولى علاقات قوة وليست علاقات تضامن او تكافل. فكما يقول ميرل Merle بحق[1] ان تاريخ العلاقات الدولية وحاضرها اذا كانا قد شهدا العديد من الحروب فانهما قد شهدا ايضا العديد من الاتفاقيات الدولية والمؤتمرات التي تهدف الى ارساء وتطوير التعاون فيما بين الدول. كذلك فان ظاهرة التنظيم الدولي التي ولدت لكي تكرس التعاون بين الدول قد اصبحت من المعالم المميزة للمجتمع الدولي المعاصر.

ومن ناحية اخرى فان المجتمعات الوطنية ليست في نظر الكثيرين المثل النموذجي على المجتمعات المنظمة. كما ان وجود السلطة العليا ليس دائما دليلا على غلبة منطق القانون على منطق القوة.

فالنظرية الماركسية مثلا ترى ان القانون يعبر تعبيرا عن ارادة الطبقة الحاكمة في المجتمع. ومن ثم يصبح اداة قهر في يد هذه الاخيرة في مواجهة بقية طبقات المجتمع المعنى.

ومن ناحية اخرى فان العلاقات في المجتمعات الوطنية لا تفلت ـ في نظر العديد من الاتجاهات خاصة المتعلقة منها بعلم الاجتماع ـ من تأثير الصراع والقوة فالمجتمعات السياسية ـ ومنها بالطبع المجتمعات الوطنية ـ تعد في نظرهم ميادين مغلقة Champs Clos تتصارع داخلها بصفة مستمرة العديد من القوى التي تسعى للدفاع على مصالحها وتحقيق سيطرتها على الآخرين [2] فالظواهر

---

(١) Merle, Sociologie des Relations Internationales, op. cit. p. 32, et s.

(٢) انظر في عرض هذا ، ميرل ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

السيـاسيـة في المجتمعـات الوطنيـة تعكس هي الاخرى من المتنـاقضـات والصراعات على نحو لا يبتعد كثيرا عن تلك المتناقضات والصراعات التي قيل بأنها تميز العلاقات الدولية.

ومن ناحية اخرى، فاننا اذا كنا نشاطر انصار كلا الاتجاهين السابقين القائلين بان الدولة المستقلة ذات السيادة كانت ولا تزال هي الطرف الاساسي في العلاقات الدولية، الا اننا نعتقد انها لم تعد هي الطرف الوحيد. ان العلاقات الدولية المعاصرة قد اصبحت على قدر كبير من التعقيد بحيث انها لم تعد نتاجا لعملية سهلة وبسيطة يقوم بها ممثلون لهذه الدول او تلك، وانما تعد في حقيقة امرها ثمرة لتداخل عناصر كثيرة تأتي خلف عملية اتخاذ القرارات السياسية المؤدية الى ميلاد او تطور العلاقات الدولية. اضف الى هذا انه اذا كانت الدولة هي الوحدة التي تجمع في يدها القدرة على استخدام القانون تارة او القهر تارة اخرى فان ذلك لم يحجب ظهور وحدات اخرى على صعيد المجتمع الدولي لا يقل تأثيرها في مسار العلاقات الدولية عن تأثير الدول. بل انها اصبحت طرفا اصليا في العديد من تلك العلاقات، ونشير في هذا الصدد على وجه الخصوص الى المنتظمات الدولية التي تمثل الموضوع الرئيسي لدراستنا في هذا المؤلف.

دراستنا للمجتمع الدولي تنطلق اذن من اعتباره مجتمعا منظما، يضم في رحابه الى جانب الدول وحدات اخرى لا تدخل في عداد الدول، وان كانت تصلح لأن تدخل طرفا في العلاقات الدولية.

التطور التاريخي للمجتمع الدولي:

من الممكن ان نبدأ دراسة التطور التاريخي للمجتمع الدولي من المراحل الاولى لنشأة المجتمع الانساني، حيث يتتبع الباحث كيفية نشأة المجتمع وكيف تطور الى ان اصبح مجتمعا سياسيا، ثم كيف تحولت هذه المجتمعات السياسية

الى وحدات متميزة كانت النواة الاولى للدولة بشكلها الحالي ، ثم كيف امكن لهذه الدول عن طريق العلاقات التي نشأت فيما بينها ان تصل بالمجتمع الدولي الى صورته الحالية التي نعاصرها.

ونظرا لان مجال دراستنا المحدود لا يتسع لتتبع كافة المراحل التاريخية التي مر بها تكوين المجتمع الدولي فاننا نقنع بالبدء **من فترة**: تاريخية حديثة نسبيا اخذ فيها المجتمع الدولي بعض سماته المألوفة لنا حاليا وان لم يكن قد استكملها انذاك تماما بالطبع. وعلى ذلك نبدأ دراستنا منذ العصور الوسطى.

أ - تكوين المجتمع الدولي في العصور الوسطى:

كان المجتمع الدولي مكونا من دول العالم القديم (اوروبا وآسيا والاقاليم الافريقية الواقعة على البحر الابيض المتوسط). والتي تمثلت في الدول الاسلامية ، والدول المسيحية والدول التي لا تدين بأي من الدينين وقد تركزت اساسا في آسيا.

وأهم ما يلاحظ على العلاقات بين دول العالم القديم في العصور الوسطى ما يلي:

١ - ان هذه الدول قد دخلت بعضها مع البعض في علاقات دولية على جانب كبير من النضوح فبعد ان انتشر الاسلام في ربوع الجزيرة العربية فتح المسلمون الاقطار الواقعة على الشاطىء الجنوبي للبحر الابيض المتوسط (مصر سنة ٦٤٢ ، وبلاد المغرب في سنة ٦٧٠ ميلادية) ثم عبروا من الشاطىء الافريقي ليفتحوا اسبانيا ابتداء من سنة ٧١٤ ميلادية وليبدأوا منها فتوحاتهم لاقاليم اوروبية اخرى وصلت الى الشواطىء الايطالية. وبالاضافة الى ذلك فقد امتدت الامبراطورية الاسلامية الى بلاد المشرق لتصل الى الصين عام ٧٥١ م.

والواقع ان الامبراطورية الاسلامية بما عرفته من حضارة مزدهرة قد

دخلت في علاقات مباشرة مع اوروبا المسيحية سواء علاقات حربية ام سلمية ومثلت طرفا اساسيا للعلاقات الدولية التي عرفتتها هذه الحقبة التاريخية. كذلك فان الحروب الصليبية التي صبغت العلاقات بين اوروبا المسيحية والشرق المسلم بالصبغة الحربية لم تمنع كلا من المعسكرين من ابرام العديد من الاتفاقات، ومن تبادل التجارة ومن تأثر كل منهما بثقافة الاخر. بل ان الحروب الصليبية لم تكن تهدف في الحقيقة سوى لفتح طريق التجارة الى الشرق الاقصى، وجعل الشرق الاوسط قاعدة لها ونقطة اتصال بين اوروبا الغربية والوسطى من ناحية وبين شرق اوروبا من ناحية ثانية وبين الشرق الاقصى من ناحية ثالثة[١].

٢ - ان دول المجتمع المسيحي الاوروبي كانت تخضع للنظام الاقطاعي، بمعنى ان كل دولة كانت تتجزأ فيها السلطة على نحو متدرج: فالسلطة العليا كانت تنعقد عادة للامبراطور او الملك من ناحية والبابا من ناحية اخرى حيث كانت العلاقات بين السلطتين تتأرجح بين طغيان احداها على الاخرى فحينما تنحسر الاولى تربو الاخرى وبالعكس.

ثم تتجزأ السلطة بعد ذلك بين سادة المقاطعات من النبلاء، الامر الذي ادى بالعلاقات الدولية لان تكون اقرب الى العلاقات بين مجموعات سياسية متمتعة بقدر من الذاتية والتمييز منها الى العلاقات فيما بين الدول[٢].

ب - معاهدات وستفاليا وميلاد الدولة الحديثة:

شهد النصف الثاني من القرن الخامس عشر تطورا كبيرا لتكوين المجتمع

---

(١) Dreyfus semone, Droit des relations internationales, Cujas, Paris. 1978, p. 9.

(٢) انظر في الدراسة المتعلقة بتاريخ العلاقات الدولية في العصور الوسطى التي اجراها Renouvin p., Histoire des relations internationales, Hachette, tome I.

الدولي عامة وللمجتمع الاوروبي خاصة.

واول علامة على تطور المجتمع الاوروبي هو بدء انهيار الامبراطورية الجرمانية المقدسة التي كانت تبسط نفوذها على اوروبا الوسطى تحت لواء عرش عائلة هابسبورج ولقد وصل الاضمحلال بهذه الامبراطورية الى حد تمزقها الى قرابة ثلاثمائة وخمسين امارة.

ومن ناحية أخرى قوي تيار البروتستانتيسة خاصة في المقاطعات الجرمانية. ولقد كان لرد فعل الكنيسة الكاثوليكية على ذلك أثره البعيد على التاريخ الاوروبي.

فلقد حاولت الكنيسة ان تعيد بناء الامبراطورية الجرمانية المقدسة لتقف في سبيل التيار المتزايد للبروتستانتية، ونتج عن ذلك اندلاع حرب الثلاثين عاما (١٦١٨ - ١٦٤٨) التي اشتركت فيها الغالبية العظمى من دول القارة الاوروبية، وانتهت هذه الحروب بابرام معاهدات وستفاليا للسلام سنة ١٦٤٨. ويعتبر الكثيرون ان هذه المعاهدات تعد ايذاناً بميلاد الدولة الحديثة وبدء تكوين المجتمع الدولي الحديث.

فالملكيات الاوروبية اخذت في تعضيد نفوذها سواء على المستوى الداخلي او في مواجهة الكنيسة الكاثوليكية. فمن الناحية الداخلية نجد ان سلطات الدولة الموزعة على سادة الاقاليم اخذت في التجمع والتركز في يد السلطة المركزية، ولم يشذ عن ذلك سوى ايطاليا والمانيا التي ظلت السلطة فيها موزعة بين امارات وجمهوريات تتفاوت من حيث اهميتها.

اما من الناحية الخارجية فنجد ان سلطات الدول الاوروبية قد اخذت تقوى بابتعادها عن سيطرة الكنيسة التي يأتي البابا على رأسها. ومنذ ذلك الوقت اخذت العلاقات الدولية تأخذ شكلا جديدا بين الدول الاوروبية حيث قامت على اساس مبدأ التساوي في السيادة بينها.

ونقد شهدت العلاقات الدولية منذ ذلك الحين نموا متزايدا ساعد عليه نظام تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة، وما كان يرسله الملوك والامراء بعضهم لبعض من مبعوثين ورسل في مهام خاصة. كذلك ابرم العديد من الاتفاقيات بين الدول والتي احتوى بعضها على تنظيم للعلاقات فيما بينها نذكر منها معاهدة اوترخت سنة ١٧١٣ التي ارست مبدأ التوازن العادل للقوى بين الدول.

وبابرام هذه المعاهدات اصبحت اوروبا منقسمة بصورة واضحة الى دول ذات سيادة. وتحسباً من اندفاع هذه الدول الى التنافس بل والتصادم نتيجة لاتجاه بعضها الى السيطرة على غيرها من الدول سواء داخل حدود القارة الاوروبية ام خارجها فقد حاولت هذه المعاهدات البحث عن صيغة استقرار العلاقات بين هذه الدول خاصة الكبرى منها. ولذا لم يكن غريبا ان «اخذت بفكرة التوازن كعامل اساسي للمحافظة على السلم في اوروبا». ومؤدى هذه الفكرة انه اذا حاولت دولة ان تنمو وتتسع على حساب غيرها من الدول فان للدول الأخرى ان تتكاتف ضدها وتحول دون هذا الاتساع حتى لا يختل التوازن ويصان السلم العام(١).

على ان أهم مبدأ أرسته هذه المعاهدات والذي كان وما يزال ـ الى حد كبير ـ أساساً للعلاقات الدولية هو مبدأ المساواة في السيادة بين الدول المختلفة أمام القانون الدولي.

جـ ـ المجتمع الدولي الحديث:

حتى مطلع القرن التاسع عشر كانت هناك اجزاء عديدة من العالم لم تأخذ دورها على مسرح الحياة الدولية. ففي افريقيا لم تكن الاجزاء المعروفة فيها حتى سنة ١٨١٥ سوى الاجزاء الواقعة على البحر الابيض المتوسط. وبالنسبة

---

(١) Schleicher charles, international relations Cooperation and conflict, Prentice-Hall of india, New Delhi, 1963, p. 22 and ff.

للشرق الاقصى كان هناك شبه عزلة تفصل دولة عن دول اوروبا والشرق الاوسط. الا انه منذ مطلع القرن التاسع عشر بدأ اهتمام دول اوروبا بدول الشرق الاقصى يتزايد يوما بعد يوم.

فمن ناحية نجد ان اليابان اخذت في احتلال مكانة كبيرة في المجتمع الدولي فهي على جانب كبير من التقدم، كما انها انتصرت في كافة الحروب التي دخلتها مما اهلها لان تكون في عداد الدول الكبرى.

ومن ناحية اخرى نجد ان الدول الاوروبية واليابان قد سارعت الى بسط نظام شبه استعماري على الصين، وساعدها على ذلك اضطراب الاحوال المالية في الصين وانتهى الامر بها الى وضعها تحت الرقابة المالية للدول الاوروبية.

اما بالنسبة لافريقيا فقد شدت انتباه الدول الاوروبية منذ مطلع القرن التاسع فسارعت الى استعمارها. بل لقد ادى التنافس والتنازع بين الدول الاوروبية في افريقيا الى انعقاد مؤتمر برلين ١٨٨٥ لتوزيع مناطق النفوذ في القارة الافريقية.

اما بالنسبة للعالم الجديد (الاميركيتين) فان استقلال الولايات المتحدة الاميركية كان له اثره البعيد على اعطاء العلاقات الدولية خلال هذه الفترة عمقا اخر. ويرجع سبب ذلك الى ان الدولة الوليدة جاءت الى المجتمع الدولي بشكل مستحدث من اشكال الدول غريب على ذوق القارة الاوروبية وهي التي كانت تكون المجتمع الدولي بصورة اساسية.

فمن ناحية اتت الولايات المتحدة بالصيغة الاتحادية، فهي اول دولة مركبة في صورة اتحاد فيدرالي، بينما كانت اشكال الاتحادات الاوروبية - في اغلبها - تتمثل في اتحادات شخصية قائمة على اساس نظام توارث العروش.

وهي من ناحية اخرى كانت دولة ذات نظام جمهوري على عكس الحال في اغلب دول اوروبا القائمة انذاك، كما انها تستند الى مبادىء ديمقراطية تختلف

تماما عما كان سائدا في هذه الفترة في دول اوروبا والذي كان قائما ـ في مجموعة ـ على فكرة الشمولية.

كذلك فان الدولة الحديثة كانت تؤمن بمبادىء مناهضة للاستعمار نظرا لانها تكونت من ولايات كانت خاضعة للسيطرة الاستعمارية. على ان ذلك لم يمنعها في وقت لاحق من ان تشترك في عملية تقسيم العالم الى مناطق نفوذ.

وأخيراً فان الولايات المتحدة الاميركية كانت الدولة الاولى في العالم الجديد التي تحصل على استقلالها. وقد مكنها ذلك من ان يكون لها دور حاسم من ناحية في تشكيل سياسة دول الاميركيتين، كما انها مهدت باتصالها بدول العالم القديم ـ خاصة الاوروبية منها ـ من طبع المجتمع الدولي بطابع العالمية.

اما بالنسبة لدول اميركا اللاتينية فلقد كان من آثار الثورة الفرنسية التي اندلعت في سنة ١٧٨٩، وخشية الدول الاوروبية من إنتشار مبادئها في انحاء القارة ان انشغلت في محاولة مقاومتها، ثم بعد ذلك انشغلت في محاولة كسر شوكة نابليون ومحاصرة المد النابليوني في اوروبا.

وكان من نتيجة ذلك ان تراخت قبضة الدول الاوروبية على مستعمراتها في اميركا اللاتينية، واتسعت الهوة بين اوروبا والعالم الجديد. وقويت شوكة الوطنيين المطالبين بالاستقلال. وبالفعل فلم تأت سنة ١٨٢٥ الا وكانت الامبراطورية الاسبانية في اميركا اللاتينية في ذمة التاريخ، اما الامبراطورية البرتغالية في اميركا اللاتينية فقد صفيت باستقلال البرازيل في سنة ١٨٢٢.

وفي سنة ١٨٢٣ اعلن الرئيس مونرو رئيس الولايات المتحدة الاميركية مبدأه المشهور الذي تضمنته رسالته الى الكونجرس الاميركي ومفاده ان الولايات المتحدة لا تنوي التدخل في شؤون القارة الاوروبية، كما انها لا تريد ـ ولن تسمح ـ بأن تتدخل دول القارة الاوروبية في شؤون دول الاميركيتين.

واي تدخل من هذا القبيل ستعتبره الولايات المتحدة عملا عدائيا في مواجهتها(١).

ومع هذا فان المجتمع الدولي اذا كان قد اتسعت ارجاؤه جغرافيا، الا انه لم يتخلص تماما حتى هذه المرحلة من تأثير الافكار والسمات الاوروبية سواء بفعل طول فترة السيطرة الاوروبية، او لحداثة وضعف تأثير الدول الجديدة على سير العلاقات الدولية. ولم يصطبغ المجتمع الدولي بالصبغة العالمية بالمعنى الصحيح الا في اعقاب الحربين العالميتين الاولى والثانية على وجه الخصوص. ونتج عن ذلك ظهور صور حديثة ومنظمة للعلاقات الدولية.

د ـ المجتمع الدولي وظاهرة التنظيم الدولي:

كانت الظاهرة المميزة للعلاقات الدولية في الفترة السابقة على ميلاد ظاهرة التنظيم الدولي هي ظاهرة الانطواء والعزلة حيث كانت كل امبراطورية تتوجس خيفة من غيرها من الامبراطوريات الاخرى، بل وتتربص بها الدوائر حتى اذا ما سنحت لها الفرصة التهمتها قبل ان تقع هي بذاتها فريسة للاخرى. وهكذا لم يكن غريبا ان نجد منطق القوة هو الذي يحكم العلاقات الدولية في فترة ما قبل التنظيم الدولي. ولم تكن الدول آنذاك ـ وهي بعد قليلة العدد نظرا لوجود الامبراطوريات التي تضم اقاليم شاسعة ـ تدخل مع غيرها في علاقات الا في اضيق الحدود.

ثم كانت الثورة الصناعية ايذانا بميلاد عهد جديد في تاريخ العلاقات

---

(١) Ponteil F. Histoire générale Contemparaine, (Du milieu du XVIIIe siècle à la deuxième guerse, mondiale, collection d'études politiques, économiques et sociales, Dalloz.
Reuter, op.. cit pp. 25 et 55.
Dreyfus, op. cit 20 et 55.

الدولية. فلقد احتلت الالة مكانا هاما في عملية الانتاج الامر الذي ادى الى تزايده زيادة كبيرة فاقت حاجة الاسواق المحلية، ومن ثم ظهرت الحاجة الى البحث عن اسواق خارجية لتصريف هذه المنتجات. ومن ناحية اخرى فان الثورة الصناعية ادت الى انقلاب في عالم المواصلات حيث حلت الوسائل الحديثة السريعة نسبيا محل الوسائل البطيئة وبالتالي فقد ضاقت المسافات بين الدول وقربت الشقة واصبح من اليسير الاتصال بالدول الاخرى.

ولقد عاصر الثورة الصناعية ثورة اخرى في الافكار المذهبية فتفجرت فكرة القوميات، وتأكد مبدأ السيادة بوضوح. وكانت المنافسات لتحقيق التنسيق الاوروبية يتردد صداها في التسابق نحو التوسع البحري والسيطرة على المستعمرات، وتقاسم مناطق النفوذ في العالم، وهذا ما فجر بين الامبراطوريات الاستعمارية حروبا ضارية خاصة في عصر الاستكشافات الجغرافية وامتدت حتى اوائل القرن العشرين[1].

ومن ناحية اخرى فلقد ادت هذه الحروب الى ضرورة البحث عن اسلحة ووسائل حربية اكثر فتكا واشد الحاقا للدمار بالعدو حتى يمكن ان يتحقق للدولة التي تملكها اكبر قدر من السيطرة والنفوذ في عالم تسوده المنافسات والاطماع على المستعمرات ومناطق النفوذ، فكان انتاج الاسلحة ذات القوة التدميرية الهائلة احد العناصر التي اثرت كثيرا على مجريات العلاقات الدولية واظهرت الحاجة ملحة لايجاد بديل عن منطق القوة قبل ان تلتهم نيران الدمار القوي والضعيف في آن واحد. ولقد كانت الحربين العالميتين الاولى والثانية

(١) عبد الله العريان، فكرة التنظيم الدولي، تطورها التاريخي وخصائصها الحاضرة، مجلة القانون والاقتصاد، عدد مارس (يونيو) سنة ١٩٥٥، ص ٢٠٨ وما بعدها.
محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة في قانون الامم، التنظيم الدولي، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ٥٥ وما بعدها.

خير نذير للعالم ، وخير مبشر ايضا بضرورة احلال التعاون محل التصادم والتعايش بين المصالح خير من الاحتكاك فيما بينها . ومن هنا ظهرت فكرة الصالح المشترك للدول .

والواقع ان هذا التعاون اصبح يمثل ضرورة ملحة في مجتمع عالمي ، ازداد عدد اعضائه زيادة ضخمة منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية . فمنذ هذا التاريخ بدأت ظاهرة تصفية الاستعمار ، وافول الامبراطوريات الاستعمارية وحصل العديد من الاقاليم غير المستقلة على استقلالها لتدخل الى ساحة المجتمع الدولي كدول مستقلة ذات سيادة .

على ان هذه الدول الحديثة الاستقلال جاءت الى المجتمع الدولي بكل مشاكلها وآلامها التي خلفتها لها السيطرة الاستعمارية . وهي مشاكل لا تجد لها حلا الا من خلال التعاون الدولي سواء على المستوى العالمي او على المستوى الاقليمي .

ومن هنا فان المجتمع الدولي المعاصر شهد تطورا في الاشكال المختلفة للتعاون الدولي تحقيقا للصالح المشترك لاعضائه .

الاشكال المختلفة للعلاقات التعاونية بين الدول لتحقيق مصالحها المشتركة :

يتخذ التعاون بين الدول لتحقيق صالح مشترك بينها اشكالا مختلفة يأتي بعضها في إطار القانون الوطنية لدولة ما[1] . وهذه الصورة من صور التعاون لا

---

(١) ويتأتى ذلك عادة عن طريق إنشاء كيان ما يكرس نشاطه لتحقيق صالح مشترك بين الدول ولكن في إطار القواعد القانونية الوطنية لاحداها .

ومثال ذلك لجنة الدانوب (وهي غير لجنة الدانوب الأوروبية) التي أنشئت بموجب معاهدة في ١٨ أغسطس سنة ١٩٤٨ بين روسيا وبلغاريا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ورومانيا والمجر وذلك بغرض تنظيم الملاحة في نهر الدانوب . ولقد منحت هذه اللجنة الشخصية القانونية وفقاً لأحكام قانون دولة المقر وهي المجر .

تهمنا دراستها. على ان الصور الغالبة للتعاون الدولي تأتي في رحاب القانون الدولي وتخضع لقواعده. وهذه بدورها تتخذ مظاهر عدة:

أ - فقد يكون تعاونا دوليا وليد ظروف عابرة ولا يتأسس بالتالي على إتفاق مسبق بين القائمين به، ولم يتبع بشأنه إجراءات قانونية تهدف الى تنسيق نشاطات الدول لتحقيق هذا التعاون. ومن هنا يمكن ان يطلق على هذه الصورة تسمية «التعاون الواقعي coopèration de f acto» ومثاله قيام عدة دول تقع على نهر دولي معين بعملية تنظيفه واعداده للملاحة كل في نطاق إقليمها دون ان يكون ذلك وليد تفاهم سابق.

ب - على ان ذلك التعاون قد يأخذ مظهرا اكثر ثباتا واستمرارا وعندئذ فإن وسيلة تحقيقه تتخذ بدورها مظهر ذلك الثبات والاستمرار. والمثال الذي يمكن ان يضرب في هذا الصدد هو المؤتمرات الدولية التي يتفق على انعقادها بصفة دورية وأهم ما يميز تلك التنظيمات أنها إجتماع لممثلي الدول المشتركة فيه بهدف بحث موضوعات تتعلق بمصالحهم المشتركة. ولقد عرف تاريخ العلاقات الدولية أسلوب المؤتمرات الدولية كوسيلة معتادة لتحقيق التعاون الدولي في الفترة ما بين مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ حتى اندلاع الحرب العالمية الاولى[١].

جـ - وحينما يتخذ التعاون الدولي شكلا موحدا unitaire - بالاضافة الى عنصري الثبات والاستمرار - فإننا عندئذ نصبح أمام ما يمكن ان يطلق عليه

---

(١) أنظر بحث الدكتور العريان، السابق الإشارة إليه، ص٢١٧، وأنظر أيضاً علي صادق أبو هيف؛ القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٦٧ ص٥٥٩ وما بعدها محمد سامي عبدالحميد، قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص١٣ - ١٤ : وانظر أيضاً:

Sibert, , Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales R.C.A.D.I. Vol. II. T. 48. 1934 p. 391.
Lang What is an international conferance, A.J. L.L., 1950 p. 333.
Sereni, op. cit. p. 15.

إتحاد بين الدول union d'Etats(١) هذه الظاهرة يمكن ان يعبر عنها من خلال طائفتين من التنظيمات :

١ ـ الأجهزة المشتركة: organes communs ، وتتمثل في أجهزة تنشئها مجموعة من الدول بموجب إتفاق فيما بينها لتجسيد التعاون بينها بصدد شأن من شؤونها المشتركة. وتتميز هذه الأجهزة بأن كافة التعبيرات الارادية الصادرة عنها إنما تنسب الى مجموع الدول الداخلة في عضويته(٢) ومن ثم فإنها من هذه الناحية تعد «بمثابة أنظمة محلية مشتركة بين الدول الأعضاء فيها ويعتبر نشاطها في جوهره هو نشاط تلك الدول الأعضاء»(٣).

---

(١) يذهب سيريني إلى أن الاتحادين الدول أو الاتحادات الدولية تتميز بخصائص خمسة:

١ ـ أنها لا تضم في عضويتها سوى أشخاص القانون الدولي، ومن ثم يخرج من إطارها كافة التنظيمات التي تضم في عضويتها أشخاص القانون الوطني:

٢ ـ أن كافة الاتحادات فيما بين الدول تقوم على أساس إرادي (إختياري) والذي يتمثل في العادة في شكل إتفاق يبرم بين أعضائها على إنشائها.

٣ ـ أن الاتحادات الدولية تقوم بهدف تحقيق مصلحة مشتركة.

٤ ـ أن الاتحادات الدولية تهدف إلى ممارسة نشاط موحد activités unitaires ، ومن ثم تخرج من نطاق الاتحادات الدولية تلك التنظيمات الارادية التي تنشئها دولتين أو أكثر بقصد تنسيق سياستها في صدد أمر من الأمور كإبرام معاهدة تحالف في الحدود التي يقتصر فيها ذلك التحالف على تحميل أطرافه بالتزامات متبادلة كالالتزام بعدم إبرام صلح منفصل مع الدول الاعداء مثلا.

٥ ـ وأخيراً ينبغي أن يقوم ذلك الاتحاد بنشاطه في إطار القانون الدولي وأن يكون محكوماً أساساً بقواعده.

Sereni, op. cit. pp. 18–22.

(٢) عبدالعزيز سرحان، المرجع السابق ص١٧٩ ـ ١٨٤ وعلى وجه الخصوص ١٨٣.

(٣) محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، ج ٢، التنظيم الدولي ص٢٤٩ هامش ١، والفقرة الواردة في المتن مذكورة في ص٢٥٠.

والأجهزة المشتركة للدول قد تمارس نشاطاً في إطار القوانين الوطنية للدول الأعضاء وفي ذات الوقت نشاطاً في إطار القانون الدولي ـ فمثلا القيادة العامة للجيوش المتحالفة لعدة دول تعد جهازاً مشتركاً لهذه الأخيرة. وهي بهذا الوصف قادرة على أن تمارس نشاطاً في داخل هذه =

٢ ـ المنتظمات الدولية: هذه الكيانات هي أكثر صور التعاون الدولي تقدما في وقتنا الحاضر.

= الدول حينما تصدر أوامرها إلى الوحدات المسلحة الخاصة بكل واحدة منها، بتنما تمارس نشاطاً محكوماً بالقانون الدولي لو أنها وقعت على إتفاقية هدنة مع قيادة الجيش المعادي.

تعريف المنتظمات الدولية

إذا أردنا أن نضع تعريفاً للمنتظم الدولي فلسنا نرى الى ذلك سبيلا إلا من خلال تعريف وصفي يعدد الخصائص التي يتضمنها. فالمنتظم الدولي هو تجمع إرادي لعدد من اشخاص القانون الدولي متجسد في شكل هيئة دائمة يتم إنشاؤها بموجب إتفاق دولي ويتمتع بإرادة ذاتية ومزود بنظام قانوني متميز، وبأجهزة مستقلة يمارس المنتظم من خلالها نشاطه لتحقيق الهدف المشترك الذي من أجله تم إنشاؤه[1].

ونبادر إلى القول بأن التعريف السابق لم يورد على سبيل الحصر العناصر التي يمكن ان تميز المنتظمات الدولية، بل ان التعريفات الفقهية التي وضعت للمنتظم قد تفصل كثيرا من هذه العناصر لتصل الى قائمة مطولة منها يقال أنها تميز المنتظم الدولي، كما أن بعضها الآخر يقتصر على ذكر العناصر التي ترى أنها تميز المنتظم الدولي عما قد يشتبه به كائنات. فتنزل بها الى عنصرين[2] أو اكثر من ذلك قليلا[3]. وأياً كان من إسهاب الفقه في تفصيل هذه العناصر أو

---

(١) قرب

Sereni, op. cit. p. 34.

وأنظر على سبيل المثال في تعريفات المنتظمات الدولية بوجه عام [تحت اصطلاح منظمة دولية]: عائشة راتب: المرجع السابق ص٣٠ وما بعدها.

محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي العام، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٦٧ ص٥٠٢ وما بعدها.

(٢) أنظر الغنيمي المرجع السابق ص٢٠٣ وما بعدها والذي يرى أن العنصرين الأساسيين لنشأة المنتظم هما عنصر الدوام وعنصر الإرادة الذاتية، بينما يرى الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان أن العنصرين الأساسيين هما عنصر التنظيم والعنصر الدولي.

أنظر في تفصيل ذلك المرجع السابق ص٣٨ وما بعدها.

(٣) يرى الأستاذ الدكتور محمد سامي عبدالحميد أن العناصر المميزة للمنظمة أربع. عنصر الكيان الدائم، عنصر الإرادة الذاتية، الاستناد إلى اتفاقية دولية وأخيراً عدم انتقاص المنظمة لسيادة =

إيجازه لها فإن ما يهمنا إبرازه أن العناصر المذكورة ليست موضع خلاف خطير بين الفقهاء، قد يعبر عنها في صورة أو في اخرى ولكن جوهرها دائما واحد.

ولعله من المفيد أن نشير الى بعض الموجهات التي نراها مدخلا لدراسة المشكلات المختلفة المتعلقة بظاهرة المنتظمات الدولية.

أ ـ إن المنتظم الدولي باعتباره اتحاداً بين الدول union d'Etat ينبغي ان تتوافر له خصائص الاتحادات الدولية التي سبقت لنا الإشارة إليها[1].

ب ـ ان الاختلاف بين ما نعتبره منتظما دوليا وبين ما لا يعد كذلك من الصور الأخرى للاتحادات فيما بين الدول ليس في حقيقته اختلافا كيفياً وإنما هو إختلاف كمي. وبعبارة اخرى فان الاختلاف بين المنتظم الدولي وبين ما يشتبه به من الكيانات الأخرى التي تنتمي بدورها الى طائفة الإتحادات الدولية لا يرجع الى اختلاف في طبيعة التعاون الدولي الذي يشكل هذه الإتحادات، وإنما يرجع الى الدرجة التي يصل إليها ـ من الناحية الكمية ـ ذلك التعاون. فحيث يصل الى درجة تتوافر لها ملامح معينة كان الكيان الذي تتوافر له هذه الملامح منتظما دوليا. وفي ذات الوقت متمتعاً بالشخصية القانونية الدولية، على نحو ما سنعرضه له عند دراستنا للمركز القانوني للمنتظمات الدولية.

ونرى أن درجة التعاون الدولي المتجسد في الكيان الاجتماعي المعني تصل بهذا الأخير الى مرتبة الإتحاد الدولي المتمتع بالشخصية القانونية الدولية اي لمرتبة المنتظم الدولي اذا توافرت له خصيصتان:

= الدولة العضو فيها باعتبارها وسيلة للتعاون الاختياري فيما بينهم.
أنظر: قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق ص٢٥ وما بعدها.
وانظر أيضاً: مصطفى سلامة حسين: المنظمات الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٠، ص ١٣ وما بعدها.

(١) سريني المرجع السابق ص٧٨.

أ ـ خصيصة الدوام: فالمنتظم الدولي يشتمل على مجموعة من الاجهزة تم ارساؤها لتعمل بصورة قابلة للدوام، وتمارس الاختصاصات التي اسندت اليها من جانب المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي طالما ظل هذا الاخير قائما. ولعل صفة الدوام هو أظهر ملامح التقدم الذي طرأ على صياغة التعاون الدولي في صورة اتحادات دولية، كما أنها أهم مميز يفرق بين المنتظم الدولي من ناحية والمؤتمر الديبلوماسي من ناحية اخرى كما سبق القول.

ب ـ خصيصة التمتع بالارادة الذاتية: وتعني تلك الخصيصة أن كافة التصرفات التي تصدر عن المنتظم إنما تنسب إليه وحده دون الدول الداخلة في عضويته. ولعل هذه الخصيصة هي التي تمنح للمنتظم تميزاً وإستقلالا عمن انشأوه كما انها تعبير عن طبيعة الهدف الذي أنشىء من أجل تحقيقه والمتمثل في إشباع صالح عام لا يخص عضواً أو اعضاء بذواتهم وإنما يخص كل التكوين الاجتماعي الذي يجسده المنتظم.

ويقتضي القول بتمتع المنتظم بالإرادة الذاتية ان يكون له هيكله التنظيمي المستقل، والمتمثل في مجموع من الأجهزة التي تمارس نشاطها بإسمه ولحسابه وتعبر ـ بما يصدر عنها من تصرفات ـ عن إرادته[1].

ومن ناحية اخرى فان لكل منتظم دولي مجموعة من الموظفين يطلق عليهم اصطلاح: «الموظفون الدوليون» يتم تعيينهم بواسطته، ويعملون باسمه ولحسابه، ولا يدينون بولاء وظيفي الا للمنتظم ذاته. وهم يفترقون من هذه الناحية عن ممثلي الدول الاعضاء في المنتظم الذين وان كانوا يمارسون نشاطهم في اطار المنتظم، الا ان هذا النشاط محكوما ابتداء واستمرارا، ومقيدا من

---

(١) أنظر في هذا

Balladore–Pallieri; Diritto Internazionale, Milano, Giuffrè 1962, p. 508 e ss.

حيث حدوده وطبيعته بما يصدره الى هؤلاء من تعليمات من حكومات الدول التي يمثلونها .

ولقد نصت المادة ١٠٠ من ميثاق الامم المتحدة على ضرورة احترام الدول الاعضاء للصفة الدولية الخالصة للامين العام للامم المتحدة ولموظفي الامانة العامة ، وعدم محاولة التأثير عليهم في قيامهم بمهام وظائفهم .

ومن ناحية ثالثة فان لكل منتظم دولي ميزانيته الخاصة ، التي يستقل بوضعها دون تدخل من جانب دولة أو أكثر من الدول الاعضاء . هذه الاخيرة تلتزم بدفع حصتها في الالتزامات المالية للمنتظم وفقا لنظام ومعايير خاصة يراعي فيها عادة ظروف كل دولة وقدرتها المالية على الاسهام في مالية المنتظم .

وأخيرا فان للمنتظمات الدولية حصانة وامتيازات تتمتع بها في اقليم كل دولة تدخل في عضويتها ويتمتع بهذه الحصانات والامتيازات موظفو المنتظم في حدود معينة وبشروط خاصة . كذلك فان مباني المنتظم ومتعلقاته وأمواله تتمتع بحرية ويستوجب صيانتها وحمايتها .

نخلص من هذا كله الى ان المنتظم ـ وهو خاضع في نشأته وفي ممارسته لوظائفه لقواعد القانون الدولي كما انه يسهم بارادته الشارعة في ارساء العديد من قواعد هذا القانون ـ يعد شخصا من أشخاص القانون الدولي . وهذا المعنى أكدته محكمة العدل الدولية في حكمها الشهير الخاص بقضية التعويضات المستحقة للمنتظم عن الاضرار الذي تلحق بالعاملين فيه أثناء قيامهم بوظائفهم أن له أهلية تمكنه من اكتساب هذه الحقوق والمطالبة بها ، ويتحمل بالالتزامات وبأن يكون مطالباً بأدائها[١] . ولعل ذلك ما يدفعنا الى دراسة المركز القانوني للمنتظمات الدولية .

---

(١) C.I.J. Rec., 1949, p. 179.

ويرى استاذنا الدكتور الغنيمي أن المنتظمات الدولية لا تتمتع جميعها بالشخصية القانونية الدولية الا من الوقت الذي تتمتع فيه بالارادة الشارعة أي بالقدرة على ارساء قواعد القانون =

المركز القانوني للمنتظمات الدولية

لا تبدو الأهمية العملية لدراسة المركز القانوني للمنتظمات الدولية الا من خلال النظر اليها باعتبارها كائن نشط يدخل في علاقات عديدة مع غيرها من الكائنات الاخرى العاملة في إطار المجتمع الدولي بقطع النظر عن النظام القانوني الذي يحكم هذه العلاقة.

فالمنتظم الدولي قد يدخل في علاقات مع أعضائه من الدول ، أو مع غيره من المنتظمات الدولية الأخرى ، وقد يدخل في علاقة قانونية مع أحد أشخاص القانون الخاص. وفي كل صورة من هذه الصور قد تخضع العلاقة القانونية لقواعد قانونية مختلفة في الطبيعة ، فبعضها ينتمي الى القانون الدولي ، وبعضها ينتمي الى القانون الخاص. ولعل ذلك ما يدفعنا الى تحري المركز القانوني للمنتظمات الدولية سواء في إطار القانون الدولي ، او في اطار النظم القانونية الوطنية للدول الأعضاء باعتبارهما ميدانين يشهدان ويحكمان نشاط المنتظمات الدولية بوجه عام ، مع ما قد يثيره ذلك من مشكلات قانونية.

وعلى ذلك فان دراسة المركز القانوني للمنتظمات الدولية يقتضي أن ندرس من ناحية المركز القانوني للمنتظمات الدولية في اطار القانون الدولي ، كما يقتضي من ناحية اخرى دراسة المركز القانوني للمنتظمات الدولية في اطار النظم القانونية الوطنية.

= الدولي . وهو لذلك يفرق بين المنتظمات التي تعد من قبيل الاشخاص الدولية ، واخرى لا تتمتع سوى بذاتية دولية . على انا مع اتفاقنا مع استاذنا الغنيمي في إعتبار الارادة الشارعة معيار خلع صفة الشخصية القانونية الدولية على المنتظم الدولي ، إلا أننا نرى ان كافة المنتظمات الدولية تتمتع بالارادة الشارعة ، ومن ثم فانها تتمتع بالشخصية الدولية. أما الاتحادات الدولية التي لا تتمتع بهذه الصفة فانها تخرج عن نطاق طائفة المنتظمات الدولية وان ظلت في اطار الظاهرة الاتحادية.

أولا : المركز القانوني للمنتظمات الدولية
في اطار القانون الدولي

الشخصية القانونية الدولية للمنتظمات الدولية :[1]

يقصد بالشخصية القانونية الدولية القدرة على تحمل الوحدة المعنية - بادارتها - بالحقوق والالتزامات التي يرتبها أو يفرضها القانون الدولي ، كما تعني من ناحية أخرى قدرة هذه الوحدة على الإسهام - بما لها من إرادة شارعة - على إرساء قواعد القانون الدولي[2].

---

(١) انظر الشخصية القانونية الدولية بوجه عام.

محمد كامل ياقوت ، الشخصية الدولية في القانون الدولي العام والشريعة الاسلامية ، عالم الكتب ، القاهرة ١٩٧٠ - ١٩٧١ .

وانظر في خصوص الشخصية القانونية للمنتظمات الدولية :

محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة لقانون الأمم ، الجزء الثاني في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالاسكندرية .

مصطفى سلامة حسين، المرجع السابق، ص ١٥ وما بعدها.

وانظر الآراء المختلفة التي قيلت بصدد مدى تمتع المنتظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية :

YearBook of the International Law Commission 1967/II, pp. 137-138 parag. 25-28

Tunkin,. The Legal nature of the United Nations, RCADI, 1966/III, tome 119 pp. 20 and f. Rama-Montaldo Manuel, International legal personality and BYBIL., 1970, p. 124 and f.

(٢) انظر في هذا الصدد : محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة .. الجزء الثاني ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق الاشارة إليه ..

وانظر كذلك في خصوص دور المنتظمات الدولية في ارساء قواعد القانون الدولي :

محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية .. المرجع السابق الاشارة اليه.

ولقد استعرضنا فيما سبق دراسته كيف أن الدول تنيط بالمُنتظمات الدولية التي تدخل في عضويتها القيام بمهام معينة تحقيقا لغاية يقتضيها الصالح المشترك لهذه الدول جميعاً . والمنتظمات الدولية اذ تتصرف على هذا النحو فإنها غالبا ما تقوم بذلك باسمها وبإرادتها . كما أن آثار تصرفاتها ـ حقوقا كانت أم التزامات ـ تنصرف إليها من الناحية القانونية حتى ولو كانت تترجم في نهاية المطاف ـ من الناحية الواقعية ـ الى حقوق والتزامات لصالح الدول الأعضاء أو على عاتقها .

كل ذلك يقتضي أن تكون المنتظمات الدولية متمتعة بالشخصية القانونية الدولية ، وهي خصيصة لم يكن التسليم بها للمنتظمات الدولية من الأمور اليسيرة ، وإنما مر الفكر القانوني في هذا الصدد بالعديد من التطورات التي يضيق هذا المؤلف بتتبع مراحلها(٣) .

وقد تقوم المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية بالنص الصريح على تمتع المنتظم المعنى بالشخصية القانونية الدولية(٤) .

على أن ذلك المعيار الشكلي ـ فضلا عن ندرة الحالات التي يرد فيها مثل ذلك النص الصريح ـ لا يكفي وحده ـ في حالة توافره ـ لخلع الشخصية القانونية الدولية على المنتظم ، كما أنه لا يكفي لخلعها عنه في حالة تخلفه ، لذلك فإن الأرجح هو الإعتماد على معيار موضوعي مفاده الرجوع إلى طبيعة التصرفات التي يقوم بها المنتظم ، والآثار الناجمة عنها لكي يستفاد منها ما إذا

---

(٣) انظر في تتبع هذه التطورات :

محمد كامل ياقوت ، المرجع السابق ، ص ٢٢٩ وما بعدها . وانظر فيمن ينكرون على المنتظمات الدولية الشخصية القانونية الدولية :

Quadri R., Diritte internazionale publico. Palermo, 1962, p. 333 es.

علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف بالاسكندرية .

(٤) انظر المادة السادسة من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوربية للفحم والصلب ، والمادة ٢١٠ من المعاهدة المنشئة للسوق الأوربية المشتركة .

كان يتمتع حقا بالشخصية القانونية الدولية أم أنه متجرد منها .

على أنه ينبغي لفت النظر إلى أن الشخصية القانونية للمنتظمات الدولية ، وأهليتها لإبرام التصرفات القانونية ليست بذات الاتساع الذي تلمسه بالنسبة للشخصية القانونية المستندة الى الدول ، وانما تتغير بحدود الغاية التي من أجلها تم إنشاء المنتظم . وعلى ذلك فليس من حق المنتظم الدولي أن يبرم تصرفات قانونية الا بالقدر الذي يدخل في حدود أهدافه(١) . ذلك التفاوت في حدود الشخصية القانونية والسلطات والاختصاصات المنبثقة عنها لا يخل بتمتع الوحدة المعنية بالشخصية القانونية . هذا المعنى أكدته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الشهير الصادر بمناسبة قضية التعويضات المستحقة للأمم المتحدة عن الأضرار التي تلحق بالعاملين بها . وقد قررت في هذا الرأي أنه :

«في أي نظام قانوني لا يشترط أن يتماثل الأشخاص القانونية سواء من حيث الطبيعة أو من حيث نطاق ما يتمتعون به من حقوق ، أو ما يتحملون به من التزامات . فتحديد ذلك كله يرجع إلى حاجة المجتمع «Les besoins de la communauté»(٢) .

ولعله من المفيد استعراض موقف محكمة العدل الدولية من مشكلة الشخصية القانونية للأمم المتحدة الذي أبدته بمناسبة رأيها الاستشاري السابق الاشارة اليه وهو موقف يصدق الى حد بعيد في نظرنا ـ على المنتظمات الدولية الأخرى .

---

(١) Schermers, op. cit, p. 623 and f.

(٢) C.I.J. Rec. 1949 p. 178 et s.

وانظر تحليل لهذا الرأي :

Rama-Montaldo Manuel, International legal personnality and implied powers of international organizations, BYBIL, 1976, pp. 124-131.

موقف محكمة العدل الدولية من مشكلة الشخصية القانونية الدولية للأمم المتحدة.

تصدت محكمة العدل الدولية لبحث ما اذا كانت الأمم المتحدة تتمتع أم لا بالشخصية القانونية الدولية. وهي إذ تجيب بالإيجاب على هذا التساؤل فهي تؤكد تمتعها بهذه الشخصية سواء في علاقاتها مع الدول الاعضاء فيها أو في مواجهة الدول غير الأعضاء.

ففي علاقاتها بالدول الاعضاء فيها ذهبت المحكمة إلى أن الشخصية القانونية التي تتمتع بها الأمم المتحدة تبدو في الأمور الآتية:

أولها: أن الأمم المتحدة مزودة بهيكل تنظيمي متكامل ودائم، كما أنها تتمتع باختصاصات محددة يمارسها باسمه وليس باسم الدول الأعضاء.

ثانيا: أن الأمم المتحدة قادرة على اصدار قرارات تلزم الدول الأعضاء فيها بموجب ما هو منصوص عليه في الميثاق، وما يقتضيه ذلك من ضرورة قيام الدول بتقديم كافة المساعدات للمنتظم لانجاز التدابير التي يرى اتخاذها.

ثالثا: أن الأمم المتحدة مزودة باختصاصات وصلاحيات لا يمكن تفسيرها إلا على أساس تمتعها بشخصية قانونية دولية (مثال ذلك قدرتها على ابرام المعاهدات الدولية، تمتعها بأهلية التقاضي... الخ).

كل ذلك يفرض - في نظر المحكمة - على الدول الأعضاء ضرورة الاعتراف للأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية باعتبارها أمرا لا غنى عنه لبلوغ أهدافها. على أن ذلك لا يعني في نظر المحكمة أن الأمم المتحدة تعد دولة فوق الدول، أو أنها تتمتع بشخصية قانونية دولية مماثلة لتلك التي تتمتع بها الدول، وانما هي شخص دولي يتمتع بمجموعة من الحقوق والالتزامات الدولية التي يقتضيها تحقيق الغاية من اجل انشائها، وتمكينها من بلوغ أهدافها[1].

---

(١) C.I.J. Rec. 1949 p. 180.

أما في علاقة الأمم المتحدة بالدول غير الأعضاء فيها فقد ذهبت المحكمة الى تمتعها بالشخصية القانونية الدولية في مواجهة هذه الدول أيضاً. على اعتبار ان الشخصية القانونية التي يتمتع بها هذا المنتظم هي شخصية موضوعية تستنتج من ان عدد اعضاء الأمم المتحدة يمثلون الغالبية الساحقة من أعضاء المجتمع الدولي الأمر الذي يجعل من الشخصية التي تتمتع بها حجة على الكافة، اي حتى في مواجهة تلك الدول التي لم تدخل بعد في عضويتها.

والأمم المتحدة - باعتبارها منتظما عالمي العضوية - تختلف عن المنتظمات الاقليمية التي تعد العضوية فيها محدودة بالطبيعة. ومن ثم فإن الشخصية القانونية التي تتمتع بها لا يحتج بها إلا في مواجهة الدول الاعضاء فيها فحسب، أو في مواجهة الدول التي تعترف لها بهذا الوصف حتى ولو لم تكن من بين الدول الأعضاء فيها.

ثانيا: المركز القانوني للمنتظمات الدولية في إطار القوانين الوطنية

تتضمن غالبية المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية على نصوص تكفل تمتع المنتظمات الدولية بالشخصية القانونية في مواجهة النظم القانونية الوطنية لكل دولة عضو، ومن ثم فهي تتمتع بالأهلية القانونية اللازمة لممارسة نشاطها[٢]. ونتيجة لذلك فان من حق المنتظمات الدولية أن تبرم العقود المختلفة، وأن تتملك العقارات والمنقولات.

---

(٢) ومن المواثيق التي نصت صراحة على الشخصية القانونية: المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١٦ من ميثاق منتظم الأغذية والزراعة، المادة ٦٦ من ميثاق منتظم الصحة العالمي، المادة ١٢ من منتظم اليونسكو، المادة ٤٧ من ميثاق منتظم الطيران المدني، والمادة ٢١١ من الجماعة الاقتصادية الأوروبية (السوق الأوروبية المشتركة)، والمادة ٦ من الجماعة الأوروبية للفحم والصلب.

ويراعى أن تمتع المنتظمات الدولية بالشخصية القانونية في اطار النظم القانونية الوطنية لا يعني بالضرورة تمتعها بالشخصية القانونية الدولية.

والنص الصريح على تمتع المنتظمات الدولية بالشخصية القانونية قد يرد في القوانين الوطنية للدول الأعضاء في المنتظم. من ذلك مثلا ما نص عليه التشريع الانجليزي الصادر بشأن منح المنتظمات الدولية الحصانات والامتيازات على انه «تتمتع بالشخصية القانونية المنتظمات الدولية التي تكون المملكة المتحدة عضوا فيها بالاضافة الى عدد آخر من الدول ذات السيادة». وكذلك ينص التشريع الاميركي الخاص بمنح المنتظمات الحصانات والامتيازات على ان «المنتظمات الدولية التي تكتسب الولايات المتحدة العضوية فيها، اما بموجب معاهدة دولية أو بأي تصرف صادر عن الكونجرس الاميركي يسمح للولايات المتحدة بالعضوية فيها، وتم التصديق عليه من الرئيس الاميركي، يكون لها ١ - أهلية إبرام العقود، ٢ - أهلية اكتساب الحقوق العينية والشخصية، ٣ - أهلية التقاضي»[١].

ولقد ذهبت الدراسات التي أجرتها لجنة القانون الدولي التابع للأمم المتحدة إلى أنه حتى في أحوال عدم النص الصريح على الشخصية القانونية للمنتظم الدولي في إطار النظم القانونية الوطنية ذاتها فإن ذلك لا ينفى على المنتظم تمتعه بهذه الشخصية.[٢]

الشخصية القانونية للمنتظم في النظم القانونية الوطنية للدول غير الأعضاء:

على الرغم من ندرة الحالات التي تنص فيها مواثيق المنتظمات الدولية أو النظم القانونية الوطنية على تمتع منتظم دولي ما بالشخصية القانونية في إطار

---

(١) مشار الى هذه التشريعات في شرمرز، المرجع السابق ص ٦٣٤.

(٢) YearBook of the I.L.C, 1967/II, pp. 299-302

النظم القانونية الوطنية للدور غير الأعضاء[1]، الا أن ما جرى عليه العمل هو أن الدول غير الأعضاء لم تنكر على المنتظم قدرته في ممارسة التصرفات المختلفة[2].

موانع تطبيق القوانين الوطنية على المنتظمات الدولية:

رغم تمتع المنتظمات الدولية بالشخصية القانونية في إطار النظم القانونية الوطنية، إلا أن ذلك لا يعني خضوعها دائما لقواعدها. فهناك بعض موانع تطبيق القواعد الوطنية التي قد يكون مردها تارة ما تمتع به من امتيازات مثل اعضاء المنتظمات الدولية من الضرائب وبعض الرسوم كالرسوم الجمركية. كذلك لا تخضع المنتظمات الدولية بوجه عام للقيود التي قد تفرضها الدول على حرية انتقال الأموال من إقليمها أو إليه.

وقد يكون مرد منع تطبيق القانون الوطني على المنتظم الدولي ما يتمتع به من حصانات.

وقد تنصرف هذه الحصانات الى مقار المنتظمات الدولية بحيث يمتنع تطبيق أي قواعد أو تدابير متعلقة بالتفتيش أو إقتحام مقار المنتظمات الدولية دون اذن يصدر ممن له الاختصاص في هذا الشأن.

كذلك جرى العمل على تمتع المنتظمات الدولية بحصانات قضائية بمعنى أنها لا تخضع عادة للقواعد الوطنية المتعلقة باختصاص المحاكم الوطنية.[3]

---

(١)،(٢) ومع ذلك ينص أحد التشريعات الانجليزية على أن المنتظمات الدولية التي لا تكون المملكة المتحدة عضوا فيها تتمتع في اطار النظام القانوني الانجليزي بالشخصية القانونية بالقدر الذي يتيحه لها تحقيق الهدف من أجل إنشائها.

مشار اليه شرمرز، المرجع السابق، ص ٦٣٦ وما بعدها.

(٣) انظر في تفصيل أوسع: شرمرز، المرجع السابق، ص ٦٣٨ وبعدها.

أهداف المنتظمات الدولية

السلام والرفاهية أهم أهداف المنتظمات الدولية:

شهد العالم في القرن الحالي أحداثا وتغيرات لم تتح له في قرون عدداً مضت. فلقد أتت سنينه باختراعات باهرة وعديدة على نحو تغير معه سلوك الانسان وعاداته. كذلك تم اكتشاف مصادر جديدة للطاقة حملت للإنسان الكثير من وسائل الراحة والرفاهية، وكان يمكن للبشرية أن تحيا ـ مع كل هذا التقدم الفني والتقني ـ حياة هادئة رغدة.

على ان ما حدث بالفعل، وما شاهده عالمنا المعاصر ـ خاصة في النصف الأول من هذا القرن ـ قد خيب الآمال: فلقد منيت البشرية بحربين ضروسين أتت على كثير من أخضرها ويابسها، وخلفتا وراءهما سلاما هشا تهتز جوانبه من وقت لآخر تحت وطأة الحروب التي تندلع في مناطق مختلفة من العالم. ومن ناحية اخرى فإن المجتمع الدولي ما زال يعاني من التفاوت الرهيب في مستوى المعيشة بين الشعوب المختلفة، أو بين ما اصطلح على تسميته بالدول المتقدمة والدول النامية.

وعلى هذا فإن هناك مشكلتين رئيسيتين ما زالتا تجثمان بعنف على أنفاس المجتمع الدولي يرتبط وجود إحداهما بوجود الاخرى، كما ان حل أيهما يأتي نتيجة لحل الأخرى. فأما المشكلة الاولى فهي كيفية التوصل الى إرساء سلام دائم وعادل بين دول العالم. واما الثانية فهي مشكلة تحقيق الرفاهية والتقريب بين مستويات المعيشة لشعوب الدول المختلفة والقضاء على ظاهرة التخلف التي تأخذ برقاب الغالبية العظمى من دول العالم المعاصر.

وحل هاتين المشكلتين الرئيسيتين، وما قد يتفرع عنهما من مشكلات وثيقة الصلة بهما يقتضي بالضرورة تعاونا بين أعضاء المجتمع الدولي كافة، فالسلام الدولي لا يتجزأ، والرفاهية الدولية تمثل سلسلة متعددة ومتتابعة الحلقات يشد بعضها بعضا.

ولقد بذل أعضاء المجتمع الدولي ما في وسعهم من جهد للوصول الى حل هذه المشكلات، وتوسلوا في هذا الشأن بوسائل شتى، لعل أهمها لجوءهم الى « ظاهرة التنظيم الدولي » باعتبارها إحدى الوسائل الفعالة التي يستطيع بها المجتمع الدولي مواجهة المشكلات التي تقصر عن حلها جهود الدول الفردية أو الثنائية[1].

ونشير منذ الآن الى ان دراستنا ـ في هذا المصنف ـ لن تتناول من ظاهرة التنظيم الدولي إلا صورة منها فقط هي المنتظمات الدولية[2] على اعتبار ان السلم والرفاهية يمثلان بالنسبة لهذه الأخيرة دوافع وجودها والهدف منه[3].

واذا كان السلام في ربوع المجتمع الدولي أمرا لا يمكن تجزئته، واذا كانت

---

(١) أنظر على سبيل المثال لا الحصر في أسباب ميلاد وتطور ظاهرة التنظيم الدولي:
الأستاذ الدكتور عبدالله العريان، فكرة التنظيم الدولي: تطورها التاريخي وخصائصها الحاضرة. مجلة القانون والاقتصاد، ١٩٥٥، ص٢٠٨ وما بعدها. الأستاذة الدكتورة عائشة راتب، التنظيم الدولي، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص٥ وما بعدها، محمد السعيد الدقاق النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٤ ص١٤ وما بعدها.

El–Erian Abdullah, Le Rapport Sur les relations entre les Etats et les Organisations Internationales, Annuaire de la Commission de Droit International 1963 Vol. 11 p. 167 et ss.

(٢) أنظر في المايزة بين فكرة التنظيم الدولي وفكرة المنتظم الدولي: محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، ط٣، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٧، ص١٦ وما بعدها. وكذلك ص٧٥ وما بعدها، عبد العزيز سرحان، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢ ـ ١٩٧٣، ص١٨، ٢٠.

Colliard C.A., Institutions Interntionales; Paris, Dalloz, 1969, p. 3–4.

(٣) أنظر في تفاصيل ذلك، محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، التنظيم الدولي، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص٥٥ وما بعدها، وأنظر له أيضاً الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص٢٠ وما بعدها محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية، ط٣، ١٩٦٧، ص١٧ وما بعدها مفيد شهاب، المنظمات الدولية، ط٤، ١٩٧٨، ص١٢ وما بعدها.

الرفاهية هدفا لا يمكن تحقيقه الا بجهود متضافرة من جانب أعضاء هذا المجتمع بوجه عام فليس معنى ذلك ان المنتظمات الدولية التي تسهر على تحقيق هذه الاهداف تأتي على نفس الشاكلة، أو انها تتمتع بذات الاختصاصات والسلطات. أو ان ميادن نشاطها يشمل بالضرورة أرجاء المجتمع الدولي كله.

طوائف المنتظمات الدولية

ان المنتظمات الدولية ـ وهي بعد وسيلة لتحقيق غاية ـ تختلف وتتعدد. وهي من هذه الناحية يمكن ان تدخل في إطار طوائف شتى تختلف باختلاف المعيار الذي نعتنقه في تصنيفها. معيار واحد فقط ينبغي ان نستبعده بادىء ذي بدء كأساس لتقسيم الطوائف المختلفة للمنتظمات الدولية، وهو معيار الداخلين في عضوية المنتظم. فهناك بعض الفقهاء يقسمون المنتظمات الدولية على ضوء من له حق اكتساب عضويتها الى منتظمات دولية حكومية وأخرى غير حكومية. فالاولى هي التي تقتصر عضويتها على الدول وحدها ومثالها الامم المتحدة والجامعة العربية ومنتظم الوحدة الافريقية.. الخ. وأخرى غير حكومية وهي التي يدخل في عضويتها الافراد والجماعات الخاصة ومثالها هيئة الصليب الاحمر الدولية. فهذه الطائفة الاخيرة لا تعد في واقع أمرها منتظما دوليا بالمعنى الذي اعتنقناه لهذا الاصطلاح وصفته «الدولية» التي يطلق عليها راجع ـ في رأينا ـ الى ان نشاطها يتعدى حدود الدولة الواحدة دون ان يعني ذلك دخولها في طوائف المنتظمات الدولية التي تعنينا دراستها.

بعد هذه الملاحظة الاولية فاننا نقسم المنتظمات الدولية على ضوء النطاق الاقليمي لنشاطها الى منتظمات عالمية واخرى اقليمية، ونقسمها على ضوء ما تتمتع به من اختصاصات الى منتظمات عامة الاختصاص وأخرى الى منتظمات متخصصة. وأخيرا فاننا نقسمها على ضوء ما تتمتع به من سلطات في مواجهة الدول الاعضاء فيها الى منتظمات بين الدولinter-étatique واخرى فوق الدول supra-étatique أو فوق الشعوب كما يسميها جانب آخر من الفقه .supra-nationale

أولا ـ المنتظمات العالمية والمنتظمات الاقليمية:[1]

ينصرف التمييز بين هاتين الطائفتين من المنتظمات الدولية الى نطاق العضوية في كل منهما ، فالمنتظمات العالمية هي التي يمكن ان تضم في عضويتها كافة دول الجماعة الدولية[2] أما المنتظمات الإقليمية فهي تضم عددا محدودا

---

(١) أنظر على سبيل المثال لا الحصر في تمييز المنتظمات الدولية إلى عالمية وإقليمية بطرس بطرس غالي ، التنظيم الدولي ط١ ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ١٩٥٦ ، ص٨٥ وما بعدها ، محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ط٣ ١٩٧٢ ، ص٤١ وما بعدها . وانظر في تقسيم المنتظمات الدولية بوجه عام .

Bechir El –Shafie, classification des organisatians internationales.

مقالة منشورة في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ١٢ ، ١٩٧٣ .

الشافعي محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ط٤ منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٤ ، ص٤٤ وما بعدها .

محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص٣٠٥ وما بعدها .

(٢) ومع هذا فإنه يحق لنا التساؤل عما إذا كانت المنتظمات العالمية يسمح فيها باكتساب كافة الدول لصفة العضوية لمجرد تحقيق وصف الدولة فيها؟

للاجابة على هذا التساؤل يفرق الأستاذ الدكتور بطرس غالي بين ما يسمى بالعالمية المطلقة والعالمية النسبية . ففي الأول « يفتح التنظيم الدولي أبوابه أمام جميع دول العالم بمجرد تكوينه فتصبح كل دولة في العالم عضواً فيه بمجرد وجوده » أما في الثانية « فإن الدول لا تصبح عضواً في التنظيم « إلا إذا تقدمت بطلب انضمام ، وله بعد ذلك أن يقبلها أو يردها ، وبذلك لا يشمل التنظيم كل دول العالم » بطرس غالي ، المرجع السابق ص٨٥ .

ويرى اتجاه آخر أن كافة المنتظمات الدولية ـ حتى العالمية منها ـ تفترض عادة وجود حد أدنى من الشروط ـ قد تتفاوت ضيقاً واتساعاً ـ حتى يمكن اكتساب العضوية فيها . فالعضوية في المنظمات الدولية ليست إذن مطلقة من كل قيد ، كما أن دولة ما لا تصبح عادة عضواً في منتظم دولي عالمي بصورة تلقائية بمجرد توافر وصف الدولة فيها . أنظر في هذا :

Bowett, The Law of international institions, 2nd ed. Stevens, 1970, p. 344.

Monaco Riccardo, Lezioni di Organizzazioni Internazionali Torino, 1965 p. 62–63.

Rosenne Sh., Annuaire de la Commission de Droit International 1962 Vol I, P. 110 =

من الدول يرتبطون بعضهم ببعض برابطة معينة، على خلاف في تحديد طبيعة هذه الرابطة.

فمن الاتجاهات الفقهية ما يرى ان الرابطة الاقليمية هي رابطة جغرافية، ويصبح المنتظم إقليميا إذا كان يضم في عضويته دولا تقع في اطار إقليم معين. ولقد اعتنق الوفد المصري في مؤتمر سان فرنسيسكو هذا الاتجاه أثناء مناقشة مشروع ميثاق الأمم المتحدة، واقترح في هذا الشأن أن يفسر اصطلاح الاتفاقات الإقليمية على أنه «الهيئات الدائمة التي تضم في منطقة جغرافية معينة عدداً من الدول تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافي واللغوي والتاريخي والروحي وتتعاون جميعا على حل ما قد ينشأ من منازعات حلا يعين على حفظ السلم والأمن في منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الاقتصادية والاجتماعية»[1].

على أن هذه الرابطة قد تتمثل في وحدة المصالح بين الدول التي تدخل في عضوية المنتظم الذي يسهر على تحقيق هذه المصالح هذه الأخيرة قد تكون سياسية او اقتصادية أو عسكرية.

ولعل المعيار الأخير هو الأولى بالتأييد، ذلك أن المعيار الجغرافي - على أهميته في خلق رابطة قوية بين الدول الواقعة في نطاق إقليمي معين - يضيق

= وأنظر أيضاً: عبد الله العريان، التقرير السالف الذكر ص٤٥، هامش ٤. الشافعي محمد بشير، المنظمات الدولية، ص٤٥ وما بعدها.

ولعل المدلول الأخير لاصطلاح العالمية يعد أكثر إتساقاً مع الطبيعة الاختيارية للعضوية في المنتظمات الدولية حيث لا تجبر دولة ما على الدخول في منتظم دولي ما لم تبد رغبتها في هذا الشأن، كذلك فإن من صالح المنتظم الدولي ألا تفرض عليه عضوية دولة معينة ما لم تكن له سلطة تقدير مدى توافر شروط العضوية فيها.

(١) مشار إليه في محمد طلعت الغنيمي، نظرات في العلاقات الدولية، المرجع السابق، ص٢٤، وانظر أيضاً محمد عبد الحميد، المرجع السابق، ص٤٧، مفيد شهاب، المنظمات الدولية، المرجع السابق ص٤٤.

بكثير من المنتظمات الدولية التي تضم دولا يجمع بينها عنصر المصلحة المشتركة على نحو يوجب إرساء تعاون وثيق فيما بينها على الرغم من عدم تجاورها من الناحية الجغرافية. وعلى ذلك فان اصطلاح المنتظم الاقليمي ينبغي ان يفهم على انه « يعني جزءا من كل، اي يعني التنظيم الذي يضم بعض دول العالم وليس جميعها وذلك على أساس ان كلمة « إقليم » مهما اتسع مدلولها الجغرافي فهي تشير الى جزء بالنسبة للكل وهو الكرة الأرضية.

ومن ثم يكون معيار الإقليمية هو الجزئية في عضوية المنظمة. فالمنظمة التي تتكون من عدد محدود من دول الجماعة الدولية تكون منظمة إقليمية اما المنظمة التي تضم الدول جميعاً أو تكون مفتوحة لتضم الدول جميعا فتكون منظمة عالمية »[1].

واذا كانت المنتظمات العالمية التي تضم في عضويتها دول العالم اجمع هي الأمل الذي داعب الكثير من الفقهاء والساسة باعتبارها الصورة المثالية للتعاون العالمي لتحقيق السلم والرفاهية، إلا ان فكرة الاقليمية قد فرضت نفسها على ظاهرة التنظيم الدولي الى جانب فكرة العالمية عندما تبين ان هناك بعضا من المصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد بلغت حدا من التعقيد والتناقض على نحو لا يستقيم مواجهتها بحلول عالمية التطبيق، أو جعل مسئولية القيام بتحقيقها مسئولية عامة مشتركة بين دول الجماعة الدولية. وعندئذ رُئي أنه قد يكون من الأوفق ترك أمر تحقيق تلك المصالح، أو مواجهة المشكلات المتعلقة بها لمجموعة الدول التي يتحقق بينها نوعا من التجانس، الذي سبقت الإشارة اليه.

على أن الاستجابة للدعوة الى فكرة الاقليمية لم تكن سهلة يسيرة، بل

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، نظرات في العلاقات الدولية العربية. المرجع السابق، ص٣٦، وقارن محمد حافظ غانم، محاضرات في المجتمعات الدولية الإقليمية معهد الدراسات العربية العالمية ١٩٥٨، ص١١١.

اكتنفها الكثير من النقاش، وانقسمت الآراء بشأنها ما بين مؤيد ومعارض.

فالقائلون بتأييد اللجوء الى فكرة الاقليمية لحل المشكلات الدولية يرون ان المنتظمات العالمية لا تعتد عادة بالمصالح الخاصة للمجموعات الاقليمية المختلفة من بين أعضائها في سبيل تحقيق ما تسميه بالمصلحة العامة للمجتمع الدولي، وهذا ما يجعل التزامات مثل هذه المنتظمات عامة ومجهلة[1] ولعل هذا ما أدى - في نظر هذا الاتجاه - الى فشل عصبة الأمم في أداء وظيفتها.

وقيل أيضا في تأييد فكرة الاقليمية أن اللجوء الى المنتظمات الاقليمية بادىء ذي بدء يعد الترتيب الطبيعي والمنطقي للتطور نحو المنتظمات العالمية. فالاقليمية تعد مرحلة وسيطة بين الدولة القومية وبين المنتظم العالمي. وهي بذلك تعد مرحلة ضرورية ومرغوب فيها لأنها جزء طبيعي من عملية التطور البطيئة لتكامل العالم، وعلى ذلك فإنه «على الصعيد العملي فإن التنظيم الإقليمي مقدمة ضرورية لأي نوع من التنظيم العالمي اذ يتعين على المرء ان يبني - على أسس متينة - من القاع الى اعلى...»[2].

على ان معارضي فكرة الاقليمية ذهبوا الى القول بأن اللجوء الى المنتظمات الاقليمية من شأنها ان تمزق الجهود الرامية الى تحقيق هدف أشمل

---

(١) أ. ل. كلود، النظام الدولي والسلام العالمي «ترجمة وتصدير وتعقيب الدكتور عبد الله العريان دار النهضة العربية، ص٦٣ وما بعدها.

وأنظر أيضاً:

Deorue Y Arregui, Le Régionalisme dans les organisstons Internationales, R.C.A.DI, 1935/111, T. 53 pp. 5 et ss.

Monaco, La fase attuale del regionalismo internazionale

منشور في:

Communità Internazionale, 1957, P. 344 e. ss.

Carr Eduard, Nationalism and after. London, Macmillan, 1954, P. 45.

(٢) كلود، المرجع السبق ص١٦٨.

وأعم من المصالح الأنانية للمجموعات الإقليمية المختلفة. كما ان نشاطها قد يؤدي في النهاية الى تفتيت وحدة القانون الدولي. فمع وجود العديد من المنتظمات الاقليمية، يمكن ان يتولد قانون دولي اقليمي (كالقانون الدولي الامريكي، او الآسيوي، او العربي ... الخ) على نحو يعيد للأذهان المرحلة الاولى من مراحل تطور القانون الدولي حينما كان قانونا مسيحيا لا ينصرف إلا الى طائفة محدودة من الدول هي دول اوروبا المسيحية(١). ومن ثم تصبح المنتظمات الاقليمية رجوعا بالعلاقات الدولية الى مرحلة غابرة من مراحل تطور المجتمع الدولي.

والواقع أنه لا تعارض بين اعمال فكرتي العالمية والاقليمية على جناح واحد، والأخذ باحداهما او بهما معا، وذلك تبعا لطبيعة المشكلات المعروضة. فمن الأمور ما لا يمكن للجهود المحدودة لبعض الدول - حتى ولو قويت الرابطة بينها لأي سبب من الأسباب - ان تواجه الصعوبات المتفرعة عنها. فمشكلات السلام ونزع السلاح وتحريم التجارب الذرية والمشكلات المتعلقة بحقوق الانسان لا يمكن حلها على نحو فعال إلا بتضافر الجهود العالمية. ومن ناحية اخرى فان هناك مشكلات إقليمية يقتضي حلها التعاون بين كافة الدول. فمشكلات التنمية مثلا تقتضي تكاتف الجهود الدولية حتى ولو تركزت تلك المشكلات في إطار إقليمي معين. «إن طبيعة اية مشكلة لها أهميها ليس فقط في تقرير أنسب الوسائل المعينة على حلها، ولكن ايضا في قياس مدى وطأتها وتأثيرها. فقد تكون المشكلة إقليمية في موقعها وقابلة للمعالجة والادارة الاقليمية، ولكنها مع ذلك تكون ذات مضامين بالغة الأهمية بالنسبة للعالم كله، بحيث تكون مسألة تناسب اهتمام (منظمة) عامة تتولى معالجتها وإدارتها. إن العالم في مجموعه لا يستطيع ان يتجاهل مثلا مشكلة السكان في جنوبي آسيا ... وهكذا

---

(١) Le Fur, Précis de droit international Public, 2° éd Paris, Dollaz, 1933, P. 303

نجد ان تفرعات المشكلة وكذلك الصفة الكيفية الحقيقية لها تؤثر في اختيار أحد الاتجاهين الاقليمي أو العالمي »[1].

بل إن التجربة التي مر بها المجتمع الدولي توحي بأن المنتظمات الاقليمية ينبغي ان تدور في فلك منتظم عالمي يسهر على المصلحة المشتركة لدول العالم أجمع، وبحيث يأتي الدور الذي يقوم به المنتظم الاقليمي في تحقيق الصالح الخاص بمجموعة إقليمية معينة متسقا مع الصالح العام لأعضاء الجماعة الدولية.

فمن المآخذ الذي عيب بها على عصبة الأمم مثلا أنها لم تعر التنظيمات الاقليمية الاهتمام الكافي، ولم ترس القواعد المنظمة لعلاقات واضحة ومحددة بينها وبين تلك التنظيمات. فكل ما حواه عهد عصبة الامم متعلقا بالتنظيمات الاقليمية نص المادة ٢١ الذي جاء فيه ان « الاتفاقات الدولية كمعاهدات التحكيم، والقواعد الاقليمية كمبدأ مونرو التي يكون الغرض منها المحافظة على السلم لا تعتبر متنافية مع أي نص من نصوص هذا العهد ».

وقد لوحظ على هذا النص انه مبهم غير واضح المعالم. كما انه لم يشر الى الخصائص التي ينبغي ان تتوافر في التنظيم الاقليمي على نحو يجعله متسقا مع اهداف ومبادىء العصبة. ولعل ذلك قد سهل - ان لم يكن قد شجع - على انشاء العديد من التحالفات العسكرية المتضادة بمقولة أنها من قبيل التنظيمات الاقليمية - الأمر الذي مهد الطريق الى اندلاع الحرب العالمية الثانية[2].

---

(١) كلود، المرجع السابق، ص١٦٥.
وأنظر أيضاً في معنى قريب
Scelle, une crise de la Societé des Nations Paris, Presses Universistires, 1927 p. 167.

(٢) Boutros B. Ghali, Regionalism et Nations Unies,
مقالة منشورة في المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢٤، ١٩٦٨، الجزء الأفرنجي، ص٦.
محمد طلعت الغنيمي، نظرات في العلاقات الدولية.. المرجع السابق ص٣٩ هامش (١).

ولذلك فقد استفاد ميثاق الامم المتحدة من تجربة عهد عصبة الامم فخصص فصلا كاملا من فصول الميثاق ـ وهو الفصل الثامن ـ ليعالج فيه الاتفاقات الاقليمية وعلاقتها بالنظام الذي أرساه الميثاق.

المنتظمات الإقليمية وميثاق الأمم المتحدة[1]:

تضمن الفصل الثامن من الميثاق ثلاث مواد حددت إطار العلاقة بين المنتظمات الإقليمية من ناحية، والأمم المتحدة من ناحية أخرى:

أولاً ـ فلقد أتاح الميثاق للدول التي ترتبط بعضها بالبعض الآخر برابطة إقليمية من أي نوع أن تنشىء فيا بينها منتظماً إقليمياً ليعالج من الأمور المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي ما يكون العمل الإقليمي صالحاً فيها ومناسباً ومتفقاً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. وعلى هذا نصت المادة ٥٢ في فقرتها الأولى.

وأول ما يستلفت النظر في هذا النص هو أنه وإن كان يتيح للمنتظمات الإقليمية التعرض لأمور داخلة في الاختصاص الأصيل للأمم المتحدة كمسائل حفظ الأمن والسلم الدولي، إلا أنه سمح للمنتظمات الإقليمية بالتعرض لها بالقدر الذي يكون العمل الإقليمي صالحاً فيها ومناسباً. وهذا ما يطرح تساؤلاً حول من المختص في تقدير ملاءمة اللجوء إلى المنتظمات الإقليمية دون اللجوء للأمم المتحدة كلما كان الأمر متعلقاً بمشكلة من مشاكل الأمن والسلم الدولي؟ يجيب كلسن على هذا التساؤل بقوله إنه، طالما لم ينط ميثاق الأمم المتحدة

وأنظر أيضاً في نقد نص المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم:

De Orue Y. Arreguo José R, Le Règionalism dans les Organisations Internationales. R.C.A.D.I 1935/111 Tome. 53. pp. 26 et ss.

(١) أنظر محمد حافظ غانم، محاضرات في المجتمعات الدولية الاقليمية. معهد الدراسات العربية العالية بجامعة الدول العربية. ١٩٥٨: ص١٠٧ وما بعدها.

بجهاز معين اختصاص تقدير هذه الملاءمة فإنه يصبح للدول المعنية رخصة عرض النزاع على الأمم المتحدة باعتبارها منتظماً عالمياً أو عرضه على منتظم إقليمي معين[1].

ثانياً: ومن ناحية أخرى تحث المادة ٥٢ في فقرتيها الثانية والثالثة كلاً من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومجلس الأمن على اللجوء بادىء ذي بدء إلى المنتظمات الإقليمية كخطوة أولى نحو حل المشكلات المتعلقة بالأمن والسلم الدولي. فالفقرة الثانية من المادة ٥٢ تدعو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على بذل كل جهد لتدبير الحل السلمي للمنازعات المحلية عن طريق التنظيمات الإقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن ومن ناحية أخرى تدعو الفقرة الثالثة من المادة المذكورة مجلس الأمن إلى تشجيع الدول المعنية على الاستكثار من الحل السلمي لهذه المنازعات المحلية عن طريق اللجوء إلى المنتظمات الإقليمية.

على أن ذلك لا يعني - في رأينا - أن الدول الأطراف في نزاع محلي معين تصبح ملزمة بعرضه على المنتظم الإقليمي الذي قد تكون أعضاء فيه قبل عرضه على الأمم المتحدة. فالمادة ٦٢ بفقرتيها الثانية والثالثة ينبغي أن تفسر على ضوء المادة ٣٣ من الميثاق؛ هذه الأخيرة أوردت تعداداً للوسائل التي يجوز لمجلس الأمن أن يوصي بها الدول الأعضاء لحل المنازعات التي تقوم بينهم بالطرق السلمية، ومن بينها اللجوء إلى المنتظمات الإقليمية. والراجح في نظرنا هو أن هذا التعداد ليس وارداً على سبيل الحصر، كما أن الترتيب الذي أتى به ليس هو الآخر ملزماً، وأخيراً فإن مجلس الأمن إذ يوصي الدول الأعضاء باتخاذ سبيل أو آخر مما هو وارد في المادة ٣٣ فإن الدول ليست ملزمة

---

(١) Kelsen, The Law of the United Nations, London, Stevens, 1950, p. 321.

بالاستجابة إلى توصية مجلس الأمن ، فتستطيع أن تلجأ إلى وسائل أخرى غير ما ذكر ، وعلى غير ما تضمنته التوصية[١].

كل هذا يعني أن الدول ليست ملزمة بالضرورة بأن تلجأ بادىء ذي بدء إلى المنتظمات الإقليمية. ومن ثم فلا تثريب عليها إن هي لجأت إلى الأمم المتحدة لتعرض النزاع عليها[٢].

ثالثاً: تنص الفقرة ٥٣ فقرة أولى على أن يستعين مجلس الأمن بالمنتظمات الإقليمية في تنفيذ أعمال القمع كلما رأى ذلك مناسباً. ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه. أما التنظيمات والوكالات الإقليمية نفسها فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس. كذلك تنص المادة ٥٤ من الميثاق على أنه يجب أن يكون المجلس على علم تام بما يجري من أعمال لحفظ الأمن والسلم الدولي بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية أو ما يزمع إجراؤه منها.

وقد يقال إن هذا النص يعد من قبيل التزيد إذا علمنا أن هناك التزاماً عاماً يقع على عاتق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بمعاونة هذه الأخيرة في الحفاظ على الأمن والسلم الدولي بما في ذلك معاونتها في اتخاذ تدابير المنع والقمع (المواد من ٤٣ إلى ٤٩ من الميثاق). على أن هذا النص قد يجد له مع ذلك ما يبرره لو فسرناه على أنه قد يكون من الملائم اللجوء إلى المنتظمات الإقليمية لتنفيذ تدابير المنع والقمع التي يأمر بها مجلس الأمن كلما كان الأمر متعلقاً

---

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٢٨٦ وما بعدها.

Salmon A, L'ON.U et la paix, Paris. Le Edition Internationales, 1948, P. 85 ets.

(٢) قرب إلى هذا:

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nations, 2nd ed. London, Stevens, 1949, P. 313–314.

بالنطاق الإقليمي الذي يمارس فيه هذا المنتظم نشاطه.

وإذا كانت المادة ٥٣ في فقرتها الأولى تحظر على المنتظم الإقليمي اتخاذ تدابير المنع والقمع إلا بناء على قرار من مجلس الأمن يطلب إليه فيه ذلك، إلا أنه يستثني من ذلك بعض الأحوال أجيز فيها للمنتظم الإقليمي اتخاذ هذا النوع من التدابير دون إذن مسبق من مجلس الأمن. هذه الحالات هي:

١ ـ اتخاذ تدابير ضد دولة من الدول الأعداء في الحرب العالمية الثانية إذا كانت هذه التدابير قد اتخذت أو رخص باتخاذها نتيجة لتلك الحرب.

وواضح أن العمل بهذا الاستثناء قد انتهى بانتهاء ظروف الحرب العالمية الثانية، ومن ثم يعد من قبيل النصوص التاريخية.

٢ ـ يمكن للمنتظم الإقليمي أن يتخذ مثل هذه التدابير دون إذن مسبق من مجلس الأمن إذا كانت هذه التدابير من قبيل الدفاع الشرعي المنصوص عليه في المادة ٥١ من الميثاق التي تقرر أنه «ليس في هذا ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة...». فالتفسير المتكامل لنصوص الميثاق يفرض اعتبار هذه الحالة من قبيل الاستثناءات التي ترد على نص المادة ٥٣ حتى ولم ينص عليها صراحة في هذه الأخيرة[1].

رابعاً: وأخيراً فإن المادة ٥٤ تنص على أنه «يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجري من أعمال لحفظ الأمن والسلم الدولي بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية، أو ما يزمع إجراؤه منها.

ولعل نطاق إعمال هذا النص قد يتداخل مع نطاق إعمال نص المادة ٥١ من الميثاق التي تفرض على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي تتخذ من التدابير ما يعد استعمالاً لحقها في الدفاع الشرعي أن تبلغ ذلك إلى مجلس الأمن،

(١) قرب إلى هذا كلسن، المرجع السابق، ص١٢٨.

فورا ، إلا أنهما لا يتطابقان : فنطاق المادة ٥٤ أكثر اتساعاً من المادة ٥١ لأنه من ناحية لا تنصرف إلى التدابير التي تتخذ استعمالاً لحق الدفاع الشرعي فحسب ، وإنما تنصرف إلى كافة التدابير المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي . كذلك فإنها لا تفرض هذا الالتزام على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فحسب كما هو الحال بالنسبة للمادة ٥١ ، وإنما تفرضه على المنتظم الإقليمي حتى ولو ضم في عضويته دولاً لا تتمتع بالعضوية في الأمم المتحدة[١] .

يبقى أن نشير في ختام هذا الفصل التمهيدي إلى أن المنتظمات العالمية وكذلك المنتظمات الإقليمية قد تكون شاملة الاختصاص ، أو بعبارة أخرى قد تكون متعددة الأهداف سواء كانت أهدافاً سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو علمية أو ثقافية . . . إلخ ، ومثال المنتظمات العالمية من هذا النوع الأمم المتحدة ومن قبلها عصبة الأمم . ومثال المنتظمات الإقليمية جامعة الدول العربية ومنتظم الدول الأمريكية .

على أن من المنتظمات العالمية والإقليمية ما يكون الغرض منها محدداً بنشاط معين ومثالها بالنسبة للأولى ـ منتظم الصحة العالمي ، ومنتظم العمل الدولي . ومثال الثانية السوق الأوربية المشتركة ومنتظم الدول المصدرة للبترول (الأوبك)[٢] .

ثانياً ـ المنتظمات عامة الاختصاص والمنتظمات المتخصصة :

يقصد بعمومية اختصاص المنتظم الدولي قيام هذا الأخير بممارسة اختصاصات تغطي كافة قطاعات النشاط المتصور وجودها في المجتمع الدولي سواء كان نشاطاً سياسياً أم اقتصادياً أم اجتماعياً أم ثقافياً . . . إلخ . ومثالها الأمم المتحدة والجامعة العربية .

---

(١) كلسن ، المرجع السابق ، ص٣٢٨ .

(٢) محمد سامي عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص٤٠ وما بعدها ، الشافعي محمد بشير ، المرجع السـ ص٤٧ وما بعدها .

أما المنتظمات المتخصصة فيقصد بها تلك التي تتخصص بممارسة اختصاصات تتعلق بنوع معين من أنواع النشاط : قد يكون اقتصادياً مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي ، وقد يكون فنياً مثل منتظم الطيران المدني وقد يكون صحياً مثل منتظم الصحة العالمي .

وتنبغي ملاحظة أنه لا تلازم بين خصوصية نوعية نشاط المنتظم وبين نطاق العضوية فيه . فقد يكون المنتظم الدولي متخصصاً رغم أن نطاق العضوية فيه ذو اتجاه عالمي . ومثال ذلك كافة الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة . وبالعكس فقد يكون المنتظم ذا اختصاص شامل بينما تكون العضوية فيه إقليمية ومثالها جامعة الدول العربية ومنتظم الدول الأمريكية .

والواقع إن عمومية اختصاص المنتظم قد يثير صعوبات عديدة مردها تنازع اختصاص المنتظم ذو الطبيعة الشاملة مع اختصاصات الدول الأعضاء وهي ـ بالضرورة ـ ذات طبيعة شاملة أيضاً ، وهذا ما قد يفرض ضرورة وضع الحدود الفاصلة بين اختصاص المنتظم واختصاصات الدول الأعضاء . وسنفرد للحديث عن هذه المشكلة موضعاً من هذا المصنف عند الحديث عن قيد الاختصاص المحفوظ الوارد في نص المادة الثانية في فقرتها السابقة من ميثاق الأمم المتحدة .

ثالثاً ـ المنتظمات « بين الدول » والمنتظمات « فوق الشعوب » :

يستند تصنيف المنتظمات الدولية إلى منتظمات بين الدول inter–étatique وأخرى فوق الشعوب supra–nationale بها هذه المنظمات في مواجهة الدول الأعضاء فيها أو في مواجهة رعايا تلك الأخيرة . فحينما لا تخاطب القرارات الصادرة من المنتظم سوى الدول الأعضاء وحدها دون غيرهم من المخاطبين الآخرين كنا بصدد منتظمات بين الدول . ولكن حينما يتجاوز أثر الخطاب الذي يتضمنه القرار الدول الأعضاء ليتناول أيضاً رعايا

تلك الأخيرة بصورة مباشرة ودون حاجة لتدخل الدول المعنية كنا بصدد منتظم فوق الشعوب.

والطائفة الأخيرة من المنتظمات الدولية تعد حديثة النشأة نسبياً ذلك أنها لم تتبلور إلا من خلال الجماعات الأوربية. بل لعلها المرحلة المتقدمة التي تصبو ظاهرة المنتظمات الدولية إلى التوصل إليها.

تقسيم

بعد هذا العرض الموجز لبعض الأفكار المتعلقة بظاهرة المنتظمات الدولية نشير إلى أننا سنتناول بالدراسة أهم المبادىء التي تحكم المنتظمات الدولية بوجه عام بقطع النظر عن تعددها وتباين أشكالها والأسلوب الذي تتبعه في أدائها لوظيفتها. فإن تم لنا ذلك عرضنا لدراسة تطبيقية تتناول بعض المنتظمات النمطية التي تمثل كل واحدة منها نموذجاً لغيره من المنتظمات الأخرى التي يمكن أن تنتمي إلى طائفته.

وعلى ضوء هذا نقسم هذا المصنف إلى أقسام ثلاثة:

القسم الأول: ونتناول في بابه الأول القواعد المتعلقة ببنيان المنتظمات الدولية ونتناول في بابه الثاني القواعد الخاصة بنشاطه الوظيفي.

---

(١) قرب إلى ذلك:

Schermers Henry, Internation Instiutionalal Law Sijthoff, Leiden, 1972 pp. 6 and f.

ومن بين ما يقتضيه هذا الفقيه لنشأة المنتظم الدولي ان يكون هذا الأخير قد نشأ في ظل القانون الدولي، على أنه يعود فيقول أنه في كافة الأحوال التي تنشأ فيها المنتظم بموجب اتفاقية دولية فإنه يكون محكوماً عندئذ ـ في نشأته ـ بأحكام القانون الدولي. وهذا ما يجعل ذلك الشرط ـ في نظرنا ـ بمثابة تحصيل حاص.

القسم الثاني: ونستعرض فيه الأمم المتحدة باعتبارها المثل النموذجي للمنتظمات العالمية.

القسم الثالث: وندرس فيه الوكالات المتخصصة والمنتظمات الاقليمية مقتصرين على دراسة منتظمين فقط هما: الجامعة العربية والسوق الاوروبية المشتركة.

القسم الأول

القواعد المتعلقة ببنيان المنتظم الدولي
وبنشاطه الوظيفي

الباب الأول

القواعد المتعلقة ببنيان المنتظم الدولي

تمهيد وتقسيم:

السؤال الأول الذي يمكن أن نطرحه بصدد المنتظمات الدولية بوجه عام، وعند التعرض لدراسة بنائها بوجه خاص هو: كيف ينشأ المنتظم؟

والإجابة على هذا التساؤل تقتضي التعرض لدراسة الأداة المنشئة للمنتظمات الدولية المتمثلة أساساً في معاهدة دولية، واستعراض المشكلات المختلفة المتعلقة بهذه الطائفة من التصرفات القانونية الدولية.

فإذا ما نشأ المنتظم بدخول المعاهدة المنشئة له في حيز التنفيذ فإن من المنطقي أن نستعرض الأحكام المتعلقة ببنيانه. وهي دراسة ينبغي أن تؤصل الأساليب المختلفة التي يأتي عليها هذا البنيان.

وبناء أي منتظم دولي يبدو عادة من خلال مظهرين:

أولهما: مظهر شخص تقتضي دراسته التساؤل عمن يصلح لأن يدخل في عضويته.

وثانيهما: مظهر عضوي organique وتقتضي دراسته استعراض الأحكام الخاصة بتكوين أجهزة المنتظم.

ولقد قصدنا أن ندرس هذين العنصرين تحت عنوان واحد هو: بنيان المنتظم الدولي نظراً للصلة الوثيقة التي تربط كل منهما بالآخر. فمن يدخل

عضواً في المنتظم - وليكن دولة مثلاً - يرتبط به إما في صورة شخص متميز ومستقل يدخل في علاقة تندرج تحت لواء العلاقات بين أشخاص القانون الدولي. كأن يبرم المنتظم مع أحد من أعضائه معاهدة دولية تتناول تنظيم أمر من الأمور فيا بينهما، وإما في صورة يبدو فيها العضو عنصراً مندمجاً وداخلاً في تكوين جهاز أو أجهزة المنظم. ولكن يراعى أنه يوجد من أجهزة المنتظم ما يتكون من الأفراد، وبصفتهم هذه. فهم لا يعتبرون أعضاء في المنتظم، ومع هذا فإنهم - وباعتبارهم أفراداً ذوي كفاءات معينة - يكوّنون أحد أو بعض أجهزة المنتظم.

والصورة الأولى تطرح مشكلة الانتماء إلى المنتظم وتتناول دراستها الأحكام الخاصة بالعضوية فيه.

أما الصورة الثانية، فإنها تتناول مشكلة تكوين الأجهزة في المنتظم والأحكام التي تهيمن على هذه العملية.

وعلى ضوء هذه الأفكار نقسم الدراسة في هذا الباب إلى فصول ثلاثة:

الفصل الأول: نخصصه لدراسة الوسائل القانونية المنشئة للمنتظمات الدولية.

الفصل الثاني: ونخصصه لدراسة المظهر الشخصي لبنيان المنتظمات الدولية.

الفصل الثالث: ونخصصه لدراسة المظهر العضوي لهذا البنيان.

الفصل الأول

المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي

ينشأ المنتظم الدولي بموجب معاهدة دولية وفقاً للشروط والأوضاع التي اتفق عليها أطرافها. كما أنها تتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط المنتظم الداخلي منه والخارجي.

فالمعاهدة المنشئة تخضع في عملية إبرامها للقواعد العامة التي تحكم المعاهدات الدولية بوجه عام. أما من حيث المضمون فإنها مهيأة لأن تكون بمثابة دستور للمنتظم يواكب حياته ويحكم وجوده العضوي والوظيفي(١).

ولعل أهم مشكلة فقهية وعملية تبرز من خلال المايزة بين شكل المعاهدة ومضمونها هي المتعلقة بتحديد طبيعتها، وما إذا كانت تعد من قبيل المعاهدات الدولية بوجه عام أم أنها تعد من قبيل الدساتير. وبعبارة أخرى فلقد طرح التساؤل حول مدى ارتباط هذه المعاهدة بسلطان إرادة أطرافها: هل تظل تلك الإرادة مهيمنة على المعاهدة أم أن دورها يتراخى ويتراجع ليتصدر المنتظم الدولي - ممثلاً في أجهزته المختلفة - الساحة، ويصبح له القول الفصل في ممارسة نشاطه وتطويره؟

---

(١) أنظر في دراسة مستفيضة للمعاهدة المنشئة للمنتظمات الدولية: محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة ١٩٧٣، ص٣٣ وما بعدها. وانظر بالاضافة الى المراجع العديدة التي اشرنا اليها في المؤلف المذكور:

Monaco Riccardo, Les Principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales, RCADI, 1977/111 Tome 156, pp. 101 et ss.

الاتجاهات الفقهية القائلة بالطبيعة الدستورية للمعاهدة المنشئة:

ولقد حاولت بعض الاتجاهات الفقهية أن ترتب على التمايز بين شكل المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي كتصرف اتفاقي يخضع لإرادة أطرافه وبين مضمونها كدستور للمنتظم يتجاوز بمرور الزمن ذلك الشكل الاتفاقي، ليصبح دستوراً غير محدد المدة، ويتخطى بالمنتظم الحدود التي أراد واضعو المعاهدة أن يوسدوا المنتظم في إطارها.

ونقطة البداية لدى هذه الاتجاهات هي أن أهم ما يميز هذه الطائفة من المعاهدات هي أنها معاهدات منشئة لمنتظم دولي، الأمر الذي يستوجب الاعتداد بالعناصر التنظيمية إلى جانب العناصر الاتفاقية عند بحث طبيعة هذا التصرف[1]. فالمنتظم الدولي يتمتع بمجرد تمام وجوده بالاستقلال عن إرادة منشئية في ممارسته لنشاطه، كما أنه ينطلق لاستكمال قواعد نظامه القانوني عن طريق ممارسة قدرته على التسيير والتنظيم الذاتي auto-organisation الناجمة ليس فقط من مجرد النص على ذلك في المعاهدة المنشئة للمنتظم، وإنما أيضاً من التنفيذ المادي لها على المستوى الواقعي، وهو ما قد يتجاوز حدود إرادة واضعي المعاهدة[2].

---

(١) ويبدو تأثير فقه العلامة Hauriou المتعلق بفكرة التنظيمInstitution واضحاً على أفكار هذا الفريق من الفقهاء. فلقد ذهب هوريو الى القول بأنه

«Toutes les fois que d'un contrat, d'un pacte, d'un traité, resulte la creation d'un corps constitué quelconque, il convient d'admettre qu'une operation de fondation s'est mêlée à l'operation contractuelle».

أنظر:

Hauriou Maurice, La théorie de l'institution et de la fondation, chaier de la nouvelle journée 1425 p. 36.

(٢) أنظر قريباً من هذا:

الغنيمي في التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص٤١٧ وما بعدها. عائشة راتب، التنظيم =

ويخلص أنصار هذا الرأي إلى القول بأن عملية إنشاء المنتظم الدولي تتم على مرحلتين: المرحلة الأولى التي تعقب إبرام المعاهدة وتقتصر مهمتها عندئذ على إعطاء الحياة للمنتظم، ثم يعقب ذلك قيام هذا الأخير بممارسة صلاحيته في التسيير والتنظيم الذاتي، وهي بعد صلاحية لا تستمد من المعاهدة المنشئة وإنما تستند إلى مبدأ خاص ad hoc يوجد في النظام القانوني الدولي[١].

تعليق:

ولا نريد أن ننقل إلى هذا المصنف ما سبق أن سقناه من حجج في مؤلف آخر للرد على هذه الاتجاهات الفقهية، تأكيداً من جانبنا للطبيعة الاتفاقية للمعاهدة المنشئة للمنتظمات الدولية، وخضوعها للأحكام العامة للمعاهدات الدولية بوجه عام، على الرغم من اختصاصها ببعض القواعد التي تتسق مع طبيعة الهدف الذي من أجله أبرمت، ودون أن تؤثر في احتفاظها - ابتداء وبقاء - بطبيعتها كمعاهدة دولية[٢]. ونكتفي بأن نضيف أن مثل هذا التصوير للمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية يعد تحكمياً بالإضافة إلى ما يكتنفه من تعقيد. فليس هناك ما يدعو إلى الاقتناع كما يقول موناكو - بحق -

---

= الدولي، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص٧٢ وما بعدها. عبد العزيز سرحان المرجع السابق ص٦٧ وما بعدها. ابراهيم العنانى المرجع السابق ص٢٩ وما بعدها. وانظر أيضاً:

Monaco R., Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales, Mélanges offerts a. ch. Rousseau, Paris, Pedone, 1974 pp. 153 et ss.

Lesguillons Henry, L'application d'un traité fondation: Le traité instituant la C.E.E., Paris, L.G.D.J., 1968 pp. 65-66.

(١) Marmo, Sull' idoneità dei trattati a costituire enti internazionali, Riv. di divitto internazionale, 1957, p. 112.

Vitta, Studi Sui trattati, Torino, UTET, 1958 P. 69.

(٢) أنظر بالتفصيل في هذا الشأن مؤلفنا السابق الإشارة إليها ص٥٤ وما بعدها.

بأن الدول إذ تبرم معاهدة من هذا النوع تكتفي فحسب بالاتفاق على ميلاد المنتظم مع إيقاف دور إرادتها على هذه المرحلة دون أن تتعداها إلى الاتفاق على القواعد والتدابير التي من شأنها ضمان سير العمل في المنتظم ومتابعة نشاطه. فالدول ـ بما تتمتع به من سلطان الإرادة ـ تستطيع أن تبرم ما تشاء لها من الاتفاقيات الدولية أياً كان موضوعها متى كان مشروعاً[1]. ويخلص موناكو من ذلك كله إلى القول بأن المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي تظل الأساس الوحيد للنظام القانوني للمنتظم الدولي[2].

ونحن نتفق أيضاً مع موناكو ـ والآراء الفقهية السائرة في ذات الاتجاه ـ إلى القول بتمتع المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية بنوع من التميز راجع إلى اختصاصها بسمات معينة تستند ـ في مجموعها ـ إلى طبيعة الخلق الجديد الذي تنشئه وهو المنتظم الدولي. فهو كائن ولد ليبقى. ومن ثم فإن المعاهدة ليست محددة المدة[3].

على أن اتفاقنا مع هذه الآراء الفقهية في هذا القدر لا يبرر في نظرنا أن تفلت هذه الطائفة من المعاهدات من الخضوع للقواعد العامة التي تحكم المعاهدات بوجه عام. وبمعنى آخر ليست الأسباب التي ساقها هذا الاتجاه الفقهي بكافية لاقتناعنا بحلول فكرة القدرة على التسيير والتنظيم الذاتي **autonomie institutive** محل مبدأ سلطان إرادة الدول للتحكم في مقادير المنتظم الدولي ميلاداً ومصيراً.

---

(1) موناكو، مجموعة دروس لاهاي السابق الاشارة إليها ص١٠٢.

(2) موناكو، مجموعة دروس لاهاي السابق الاشارة إليها، ص١٠٢. وأنظر أيضاً في ذات الاتجاه:
MORELLI, Appunti sulla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, Riv. di diritto internazionale, 1954, pp. 3 e ss.

(3) موناكو، مجموعة دروس لاهاي السابق الاشارة إليها ص١٠٣ وما بعدها.

المشكلة في جوهرها مشكلة تفسير:

ولعل التردد الفقهي حول تحديد موقع المعاهدة المنشئة للمنتظم من طائفة المعاهدات الدولية من ناحية وطائفة الدساتير من ناحية أخرى قد ظهر في أعقاب استحداث نظرية الاختصاصات الضمنية compétences implicites التي صاغتها المحكمة العليا الفيدرالية الأمريكية لتعزيز سلطات الحكومة المركزية في مواجهة الولايات[1] . ومؤدى هذه النظرية - في خصوص المنتظمات الدولية - أنه يجوز لأجهزة هذه الأخيرة أن تمارس من الاختصاصات ما يعد لازماً لتحقيق الهدف الذي أنشىء المنتظم من أجله حتى ولو لم يكن منصوص عليها صراحة في المعاهدة المنشئة له. فالمنتظم يمكنه أن يستند إلى ممارسة اختصاصات غير منصوص عليها عن طريق اعتماد أسلوب موسع في تفسير الاختصاصات المنصوص عليها بالفعل.

وأسلوب التفسير الموسع interprétation extensive يخالف المبادىء الواجب اتباعها في تفسير المعاهدات الدولية بوجه عام والتي تستلزم تفسير نصوصها على نحو لا يوسع من التزامات أطرافها.

المشكلة إذن هي في جوهرها مشكلة تفسير نصوص المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي. وما إذا كان ينبغي أن تغلب - بصددها - مبدأ سلطان إرادة الدول الذي يكرس التفسير الضيق، أم تغليب مبدأ التنظيم والتسيير الذاتي الذي يتيح للمنتظم حرية في عملية التفسير.

ولقد أتيح لكل من محكمة العدل الدولية ولمحكمة العدل الخاصة بالجماعة الأوروبية أن يكون لهما موقف في هذا الشأن. فالمحكمة الأولى مخولة بمقتضى الميثاق ونظامها الأساسي أن تصدر آراء استشارية متضمنة لفتاوى في صدد ما

---

(١) Royer–Hameray Benard, Les Compétences implicites des organisations internationales, Paris, L.G.D.J., 1962.

يطلب إليها من المشكلات القانونية. هذه الفتاوى تتضمن - بالضرورة - تفسير المحكمة لنص أو أكثر من نصوص الميثاق (المادة ٩٦ من الميثاق والمادة ٦٥ من النظام الأساسي). أما محكمة العدل الأوروبية فهي تختص - بمقتضى نصوص المعاهدات الثلاث المنشئة للجماعات الأوروبية - بكفالة احترام القانون في تفسير وتطبيق نصوص المعاهدات المذكورة (المادة ١٦٤ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية، والمادة ٣١ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والمادة ١٣٦ من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية).

ولقد تصادف أن ترخصت كل من المحكمتين في أن تتوسع في تفسير نصوص المعاهدات المنشئة للمنتظمات المعنية - الأمم المتحدة والجماعات الأوربية - وهو ما قد يبدو - للوهلة الأولى - أنه انحياز إلى منطق التسيير والتنظيم الذاتي وذلك باستخلاصها اختصاصات أسندتها للمنتظمات المذكورة رغم أنه لم يرد ذكرها صراحة في مواثيقها.

فأما عن محكمة العدل الدولية فلقد ذهبت منذ سنة ١٩٤٩ وبمناسبة قضية التعويضات عن الأضرار التي تلحق بموظفي الأمم المتحدة أثناء قيامهم بأعمالهم في التوسع في تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة. فقد قررت المحكمة في رأيها الاستشاري أن من حق الأمم المتحدة، مطالبة الدولة المسؤولة عن هذه الأضرار بالتعويض، رغم أن هذا الاختصاص لم يرد ذكره صراحة في المادة ١٠٠ من الميثاق التي تكرس استقلال موظفي الأمم المتحدة في ممارستهم لوظائفهم. كذلك فإن ذات المحكمة قد توسعت في تفسير الميثاق مرة أخرى سنة ١٩٥٤ بسماحها للجمعية العامة بإنشاء جهاز فرعي ذي طابع قضائي هو المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لتحسم المنازعات المتعلقة بالرابطة الوظيفية بالأمم المتحدة. على نحو ما سنعرض له من بعد.

أما عن محكمة العدل الأوربية فإنها بدورها قد استندت إلى نظرية

الاختصاصات الضمنية - وإن كان ذلك قد تم بصورة أكثر تحفظاً وأقل اتساعاً - لكي تسند إلى الجماعة الاقتصادية الأوربية اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة في المعاهدة المنشئة ، ورغم أن هذه الأخيرة قد نصت في المادة ٢٣٥ على أن أي اختصاصات جديدة تسند إلى الجماعة لا بد أن تستند إلى قرار إجماعي صادر من المجلس ، وهو الجهاز الذي يضم في عضويته ممثلي الدول الأعضاء في الجماعة فقط .

على أننا نرى أن موقف المحكمتين المذكورتين من التجائها لنظرية السلطات الضمنية لتأييد مبدأ التنظيم والتسيير الذاتي ليس كافياً - بذاته - للقول بتراخي قبضة مبدأ سلطان إرادة الدول على المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية ، إذ أن ذلك يتوقف من ناحية على أهمية الأمور التي اعتنقت بصددها هذه النظرية ، كما يتأثر من ناحية أخرى بردود فعل الدول الأعضاء على هذه المواقف .

ولعلنا نجد فيما جرى عليه العمل في الأمم المتحدة ما يسند رأينا في هذا الصدد . ففي المثلين اللذين ضربناهما عند عرض موقف محكمة العدل الدولية من مشكلة تفسير نصوص الميثاق نجد أن توسع المحكمة في التفسير قد لقي قبولاً من الجمعية العامة من ناحية ، كما لم يثر اعتراض الدول الأعضاء من ناحية أخرى . على أن ذلك راجع في نظرنا إلى أن موضوع التفسير الموسع تمثل في أمور لا تمس التوازن الذي أريد أن يأتي عليه البناء العضوي للمنتظم من ناحية كما أنه لم يمس مصلحة جوهرية للدول الأعضاء من ناحية أخرى . وبعبارة أخرى فإنه تناول مسائل ليست - في نظر الدول الأعضاء - على جانب كبير من الأهمية minoris generis . على أنه حينما شعرت بعض الدول الأعضاء بخطر تجاوز التفسير الموسع لنصوص الميثاق الحدود التي يمكن أن تقبلها ، تبدل موقفها ، ليأخذ شكل المعارضة العنيفة ، وفرض وجهة نظرها - ولو واقعياً - على المنتظم .

والسابقة التي نستخلص على ضوئها هذه النتيجة مستمدة من موقف محكمة العدل الدولية من تفسير نص المادة ١٧ من الميثاق المتعلق بتحديد المقصود بعبارة نفقات الهيئة، وما إذا كانت تشمل النفقات العادية للمنتظم أم أنها تشمل أيضاً النفقات الاستثنائية.

وتتلخص وقائع هذه السابقة في رفض بعض الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والتي ضمت آنذاك الاتحاد السوفياتي وفرنسا والعديد من مجموعة الدول الاشتراكية الإسهام في نفقات الأمم المتحدة الناجمة عن إرسال قوات الطوارىء الدولية العاملة في الشرق الأوسط التي أنشئت بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في أعقاب العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦، والنفقات الناجمة عن إرسال قوات الأمم المتحدة للكونجو سنة ١٩٦٠ بقرار من مجلس الأمن لكفالة عدم التدخل الأجنبي في شؤون هذه الدولة.

وكانت الحجة التي أسست عليها هذه الدول رفضها الإسهام في النفقات المذكورة هو أن المقصود بعبارة «نفقات الهيئة» الواردة في الفقرة الثانية من المادة ١٧ هي النفقات العادية وليست النفقات الاستثنائية. ومن ناحية أخرى فإن إنشاء قوات الطوارىء الدولية العاملة في الشرق الأوسط الذي تم بقرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة يعد أمراً غير مشروع نظراً لصدوره من جهاز غير مختص. فاتخاذ مثل هذا التدبير أمر أنيط بمجلس الأمن وحده، وتصدى الجمعية العامة له يعد مخالفة لنصوص الميثاق من ناحية، كما يعد إخلالاً بالتوازن الذي حرص واضعو الميثاق على إرسائه بين اختصاصات الأجهزة المختلفة.

أما عن القوات العاملة في الكونجو فإن قرار إنشائها وإن كان قد صدر عن مجلس الأمن إلا أن الأمين العام للأمم المتحدة قد تجاوز حدود التعليمات الصادرة إليه من مجلس الأمن عند قيامه بتكوين القوات المذكورة.[1]

---

(١) أنظر الجزء الخاص بالوقف الجزئي كعارض من عوارض العضوية في الأمم المتحدة.

وعندما عرض الأمر على محكمة العدل الدولية قررت أن المقصود بعبارة « نفقات الهيئة » هي النفقات العادية والاستثنائية على السواء[1] .

وعلى الرغم من صدور هذه الفتوى ، وعلى الرغم من التهديد بتطبيق جزاء الحرمان من التصويت في الجمعية العامة للأمم المتحدة وفقاً للمادة ١٩ من الميثاق إلا أن هذه الدول ظلت على إصرارها الحاسم في رفض المساهمة في نفقات هذه القوات . وهو ما شل - من الناحية الواقعية - عمل الجمعية العامة للأمم المتحدة في الفترة ما بين سنة ١٩٦١ حتى سنة ١٩٦٤ حينما حلت هذه المشكلة بقبول تلك الدول الإسهام في حل الأزمة المالية للأمم المتحدة عن طريق المساهمات التطوعية ، كما أصرت على وصف تلك المساهمة بهذا الوصف .

المعنى الذي نريد استخلاصه من كل ما سبق هو أننا نوافق مع النظريات القائلة بالطبيعة الدستورية للمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية في القدر الذي ترى فيه تمتعها بسمات خاصة لا تتوافر في غيرها من المعاهدات الدولية الأخرى . بل إن هذه الخصائص جديرة بأن نبرزها على نحو ما سنفعل في موضع لاحق .

كذلك فإننا نؤكد على ضرورة تمتع المنتظمات الدولية بالقدرة على تطويع اختصاصها وتطوير نظامها القانوني على نحو يتيح للمنتظم دوراً في عملية تفسير وتطبيق وتعديل المعاهدة المنشئة له استجابة لما يكشف عنه الواقع العملي من حاجات ، ممارساً في ذلك ما اصطلح على تسميته بالقدرة على التنظيم والتسيير الذاتي . إلا أن ذلك كله ينبغي أن يأتي - في رأينا - في الحدود التي تستوعبها إرادة الدول الأطراف في المعاهدة . ومن ثم يظل لمبدأ سلطان إرادة الدول دوراً حاسماً فيما يتعلق بالمعاهدة المنشئة للمنتظم[2]. ولعل مظاهر ذلك تبدو

(١) Avis consultatif concernant certaines dépenses des Nations Unies, C.I.J. Rec. 1962, p. 151

(٢) Kovar, les Sources du droit Communautaire, Centre Universitaire de =

جلية عند تعرضنا بالتحليل لميثاق الأمم المتحدة في القسم الثاني من هذا المصنف. ولعل ذلك المعنى هو الدي قصدته المادة الخامسة من معاهدة فيينا التي نصت على أن « تطبق هذه الاتفاقية على أية معاهدة منشئة لمنتظم دولي أو على أية معاهدة تبرم في نطاق منتظم دولي دون الإخلال بأية قواعد خاصة بالمنتظم » .فلعل معاهدة فيينا قد قصدت من وراء ذلك ضرورة الاعتداد بدور المنتظم في عملية تطبيق وتفسير وتعديل المعاهدة المنشئة مع بقائها خاضعة لأحكام قانون المعاهدات الذي أرسته معاهدة فيينا. خاصة وأنها لا تنطبق إلا « على المعاهدات التي تعقد بين الدول » وفق ما جاء في نص المادة الأولى منها.

نشرع بعد ذلك في استعراض الخصائص المميزة للمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية.

الخصائص المميزة للمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية(١) :

عنصر الابتكار في المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية هو قيامها بإعطاء الحياة لخلق جديد هو المنتظم الدولي. وأهم ما يمكن أن نلاحظه عند نشأة المنتظم أن وجوده يعكس آثاراً معينة على القواعد التي تحكم هذه المعاهدات بصفة عامة، ويفسح الطريق أمام نوع من تطويع هذه القواعد لتلائم الواقع الجديد. والجامع المشترك بين مظاهر ذلك التطويع هو أنه يشير إلى أن العناصر

= Nancy (Cours dactylographiés) 1970/1971.

وأنظر أيضاً مدام باستيد في وصفها للقانون الداخلي للمنتظم بأنه :

«Se trouve dans un traité international et que l'obligation poursuivie est de règler des situations individuelles en consideration de l'action concertée d'Etats».

Bastid S., Cours de droit international public, le droit des organisations international, Cours de droit, Paris, 1968/1969. p. 40.

(١) أنظر مؤلفنا النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية... المرجع السابق ص٣٧ وما بعدها.
وأنظر أيضاً موناكو، مجموعة الدروس السابقة الإشارة إليها، ص١٠٢ - ١٠٨.

الاتفاقية مع تواجدها ورجحانها عند عملية تكييف هذه الطائفة من المعاهدات ـ لم تعد وحدها العناصر التي يمكن أن ندخلها في الاعتبار عند إجراء دراسة تحليلية للمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية.

ونحاول فيما يلي إلقاء الضوء على أهم السمات التي تتميز بها المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية دون غيرها من المعاهدات الدولية الأخرى.

أولاً: حلول أسلوب القبول Admission
محل أسلوب الانضمام Adhesion للمعاهدة المنشئة:

أثار «روزن» الانتباه إلى هذه الخصيصة في مناقشات مجمع القانون الدولي حول قانون المعاهدات فذهب إلى القول بأن «المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية، كبيرها وصغيرها، تعد من حيث المبدأ معاهدات مقفلة fermé، ومن ثم فإن المشكلة التي تعرض لها ليست في الحقيقة مشكلة الانضمام للمعاهدة وإنما مشكلة القبول في عضويته[١]».

ولعل المعنى الذي قصده هذا الفقيه من اعتبار المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي معاهدة مقفلة هو أن رغبة دولة ما في الانتماء اللاحق إليها وصيرورتها طرفاً فيها لم تعد مطلقة من كل قيد، وهو ما يوحي بوجود عدد من الشروط التي ينبغي أن تتوافر في هذه الدولة، قد تتفاوت ضيقاً واتساعاً، ولكنه يوجد دائماً حد أدنى منها يلزم تحققه حتى بالنسبة للراغبين في عضوية المنتظمات عالمية الاتجاه كالأمم المتحدة[٢].

---

(١) Rosenne Sh., Annuaire de la Commission de droit international, 1962, Tome 1, p. 140.

(٢) وفي هذا يقول Bowett, في خصوص القبول في الأمم المتحدة:
«admission is not an automatic consequence of Statehood, but =

والتحقق من توافر هذه الشروط لم يعد منوطاً بالدول الأخرى الأطراف في المعاهدة المنشئة وإنما أصبح من مهمة المنتظم ذاته. فأطراف العضوية في المنتظم - قد أصبح من ناحية الدولة الراغبة في العضوية ومن ناحية أخرى المنتظم ذاته. وواضح مدى التميز الذي تتمتع به المعاهدة المنشئة عن غيرها من المعاهدات الدولية الأخرى في هذا الصدد: ففي خصوص المعاهدات الدولية نجد أن الإجراءات التي يتم بمقتضاها انضمام دولة ما انضماماً لاحقاً إلى معاهدة ما لا تنسب إلا إلى الدولة المنضمة من ناحية االدول الأخرى لأطراف في المعاهدة، وبمقتضى عملية ذات طبيعة اتفاقية محضة.

أما في حالة المنتظم الدولي فإن العنصر التنظيمي institutif يبدو في هذا الصدد. إذ أن اكتساب العضوية في المنتظم - ومن ثم الدخول كطرف في معاهدته المنشئة - تتم بطلب من الدولة الراغبة في اكتساب لعضوية، وبقرار صادر من المنتظم - وهو بعد تصرف تنظيمي - بقبولها في عضويته.

ثانياً: سمو المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية:

تثير هذه الخصيصة تساؤلاً حول تحديد العلاقة بين القواعد القانونية التي تتضمنها المعاهدة المنشئة وبين القواعد التي يرسيها المنتظم ذاته في إطار قانونه الداخلي من ناحية، وحول تحديد العلاقة بين المعاهدة المنشئة للمنتظمات الدولية وبين المعاهدات الأخرى التي تبرمها الدول الأعضاء. وفي هذين الفرضين نتساءل عن مدى ما تتمتع به المعاهدة المنشئة من سمو.

أ - ففي حالة الفرض الأول لا شك في سمو المعاهدة المنشئة للمنتظم على

Conditional of the fulfillment of the conditions of article 4 of the = Charter».

Bowett, The law of international institutions, 2d. ed. London, Stevens, 1970, p. 344.

القواعد التي يتضمنها نظامه القانوني ، إذ أن ذلك يعد نتيجة طبيعية لعدم نص المعاهدة على التفصيلات لتقوم الأجهزة المختلفة للمنتظم بتطبيقها وتفصيلها وتطويرها . والأجهزة تتقيد في هذا الشأن بالقواعد والمبادىء المنصوص عليها في المعاهدة[١] .

ب ـ أما عن سمو المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية على غيرها من المعاهدات الدولية التي يرتبط بها أعضاء المنتظم الدولي فإن ذلك قد تقرره نصوص واردة في المعاهدة المنشئة للمنتظم مثلما حدث بالنسبة لعهد عصبة الأمم في المادة ٢٠ التي قررت على أنه « يوافق أعضاء العصبة كل فيما يخصه على أن هذا العهد يلغي جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه والتي تتعارض أحكامها مع أحكام العهد ، في الحالة التي يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضواً في العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد فإنه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التي تحررها من هذه الالتزامات » . وكما هو الحال في المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أنه « إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء « الأمم المتحدة » وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » .

أما المعاهدة المنشئة للسوق الأوربية المشتركة فقد عبرت عن هذا السمو بطريقة أقل حسماً ، مع وضوح دلالتها في الاعتراف بدرجتها على غيرها من المعاهدات الدولية الأخرى المبرمة بين الدول الأعضاء في السوق . فقد نصت

---

(١) Foscaneanu, Le droit interne de l'organisation des Nations Unies, AFDI, 1957 P. 315 ET S.

وقرب أيضاً في شأن الجماعات الأوروبية :

Reuter, Cours d'organisations Européennes, Cours de droit, Paris, 1959–1960 p. 72.

الفقرة الأولى من المادة ٢٣٤ من معاهدة روما على أن إنشاء السوق لا يخل بحقوق الدول الأعضاء والتزاماتهم الناجمة عن معاهدة سابقة مع الاعتراف بضرورة إيجاد نوع من التناسق بين هذه المعاهدات وبين المعاهدة المنشئة للسوق. ثم جاءت الفقرة الثانية من ذات المادة فقررت أنه «في الأحوال التي تكون فيها هذه المعاهدات متناقضة مع تلك المعاهدة (أي المعاهدة المنشئة) فإن الدول الأعضاء ويجب أن تسعى بكل الوسائل الملائمة لإزالة هذا التناقض». ولعل دلالة ذلك النص واضحة في الاعتراف بتفوق وأولوية المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي في مواجهة غيرها من المعاهدات الأخرى.

وطبيعي أن تختلف صور هذا السمو من منتظم لآخر على نحو ما سنعرض له بالتفصيل عند حديثنا عن سمو ميثاق الأمم المتحدة في مواجهة المعاهدات الدولية الأخرى.

أما في حالة عدم نص المعاهدات المنشئة للمنتظم الدولي فإن طبيعة الهدف الذي أنشىء المنتظم من أجل تحقيقه تقتضي أن تتحق أولوية للمعاهدة المنشئة طالما ظلت قائمة منتجة لآثارها. فهي تجسد المصلحة المشتركة للدول الأعضاء في المنتظم التي انعقدت إرادتهم على تحقيقها. بينما تعبر المعاهدات الأخرى عن مصالح خاصة لأطرافها لا ترقى إلى مستوى الصالح العام.

ثالثا: تكامل المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي:

المقصود بتكامل المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي هو ان على الدولة الدولة الراغبة في اكتساب العضوية في المنتظم ان تقبل أحكام المعاهدة برمتها، ولعل ذلك ما يطرح مشكلة التحفظات التي قد تبدى على هذه الطائفة من المعاهدات،

والمقصود بالتحفظ على المعاهدات عموما هو انه «تصريح رسمي من جانب دولة ما - لدى توقيعها على المعاهدة أو عند التصديق عليها أو الانضمام لها -

يتضمن الشروط التي يتوقف على قبولها دخول الدولة المتحفظة طرفا فيها. ويكون من أثر قبول التحفظ الحد من نطاق الآثار التي تنتجها المعاهدة في مواجهة الدولة المذكورة في علاقاتها مع الدول الأطراف الحالية أو أولئك الذين قد يصبحون طرفا فيها »[1] ولقد أخذت المادة الثانية فقرة (د) من معاهدة فيينا لقانون المعاهدات بتعريف مقارب للتحفظ.

وإذا تساءلنا عن مدى جواز ابداء التحفظات على هذه الطائفة من المعاهدات الدولية فان الاجابة قد ترد في ذات المعاهدة مثلما حدث في حالة عهد عصبة الأمم اذ نصبت صراحة في مادتها الاولى على عدم جواز التحفظ على أحكامها.

إلا أن الصعوبة تثور حينما تأتي المعاهدة المنشئة خلوا من مثل ذلك النص. فما هو الحل الذي ينبغي اتباعه عندئذ؟

حاولت بعض الاتجاهات الفقهية أن تسوي في الحكم بين المعاهدات الدولية المنشئة للمنظمات الدولية وبين المعاهدات المتعددة الأطراف بوجه عام. من حيث جواز ابداء التحفظات على تباين فيما بينها من حيث الاسباب التي استندت اليها في هذا الشأن[2].

---

(١) Harvard Research in international Law, draft of convention on law of treaties, AJIL., 1935.

Rousseau, Principes généraux du droit international public, Paris, Pedone, 1944, p. 291

وأنظر على وجه الخصوص الغنيمي الوجيز في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٥ ص١٨٨ وما بعدها، محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، المرجع السابق ص٣٧٢ وما بعدها.

وأنظر كذلك، محمد حافظ غانم، المعاهدات، دراسة لاحكام القانون الدولي ولتطبيقاتها في العالم العربي، معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٦١ ص٨٠ وما بعدها.

(٢) أنظر استعراض هذه النظريات: مؤلفنا السابق الاشارة إليه ص٤٥ وما بعدها.

Dehaussy, Sources de droit international, (Les traités), Juris–Clas- =

ويبدو أن معاهدة فيينا لقانون المعاهدات قد اتجهت الى اعتناق الحلول الفقهية من حيث جواز ابداء التحفظات على المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية. فلقد نصت المادة العشرون في فقرتها الثالثة من معاهدة فيينا على أنه «إذا كانت المعاهدة اذاة منشئة لمنتظم دولي، يتطلب التحفظ قبول الفرع المختص في هذا المنتظم ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك».

ويلاحظ أن النص المذكور اذ يسند الى الفرع المختص سلطة تقرير ملاءمة قبول التحفظ أو رفضه لا يواجه سوى فرضا واحدا فقط هو الفرض الذي تتحفظ فيه دولة ما على المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي في وقت لاحق على نشأته. ومعنى هذا ان نص المادة العشرين يغفل حكم التحفظ السابق على هذه المرحلة التي لا يمكن خلالها - منطقاً - أن تسند الى منتظم لم ينشأ بعد سلطة تقرير مدى ملاءمة قبول أو رفض التحفظ[١].

ومن ناحية اخرى فان اعطاء التحفظات الواردة المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية ذات الحكم الوارد في الفقرة الرابعة (ب) من المادة العشرين من معاهدة فيينا يؤدي بنا الى نتائج غريبة.

فالفقرة المذكورة تنص على ان «اعتراض اية دولة متعاقدة اخرى على تحفظ لا يحول دون نفاذ المعاهدة بين الدولتين، المعترضة والمتحفظة، ما لم تبد الدولة المعترضة بصفة قاطعة نية مغايرة».

والنتيجة التي تستخلص من هذا النص هي انه حيث تبدي الدولة المعترضة على التحفظ «نيتها القاطعة» في عدم رغبتها في الدخول مع الدولة المتحفظة في علاقات اتفاقية تستند الى المعاهدة المعنية امتنع نفاذها في

= seur, op. cit, fasc. II, No 86 et ss, pp. 41 et s.

(١) Jacqué, élèment pour une théorie de l'acte Juridique unilatéral en droit international, thèse, Strasbourg, 1970 pp. 566 et ss.

علاقاتهما المتبادلة . ومعنى هذا ايضا انه يمكن تصور صيرورة دولة ما أو اكثر طرفا في المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي في نظر الدول دون ان تكون كذلك في نظر البعض الآخر .

ولعل مثل هذه النتيجة قد تكون ـ مع التجاوز عن الانتقادات التي وجهت للنظريات التي تبنى على فكرة السيادة ـ اقل خطراً بالنسبة للمعاهدات الدولية الاخرى ، الا انها تصبح في نظرنا نتيجة شاذة عندما يتعلق الأمر بمعاهدة منشئة لمنتظم دولي لتنافيها مع طبيعة الموضوع الذي ترد عليه المعاهدة المذكورة والهدف الذي أبرمت من اجله وهو إنشاء المنتظم واعتبارها جزءا من نظامه القانوني والأساس القانوني لممارسة نشاطه .

لذا فلعله كان من الأوفق جعل القاعدة العامة هي عدم جواز التحفظ على المعاهدات المنشئة للمنتظم الدولي وجعل جوازه من قبيل الاستثناء مع اشتراط ثمة شروط لشرعيته كقبوله من كافة الاطراف الاخرى في المعاهدة . بل لعل هذه الفكرة كانت قد ترددت ـ على استحياء ـ إبان المناقشات التي اجريت بشأن التحفظات على المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية ، حيث ذهبت لجنة القانون الدولي الى انه « حيث يتعلق الأمر بتصرف منشىء لمنتظم دولي (ويقصد بالتصرف هنا معاهدة دولية بالطبع) فان مقتضيات المحافظة على وحدة وتكامل هذا التصرف هي التي ينبغي أن تكون لها الأولوية على غيرها من الاعتبارات »[١] .

---

(١) وفي هذا تقول اللجنة في تقريرها :

«La commission estime que dans le cas des instruments qui forment le statut des organisations internationales, l'intégrité de l'instrument est un facteur qui prévaut sur les autres considérations...».

Annuaire de la Commission du Droit International vol. II, 1962 No. 10 p. 198.

=

على ان المعاهدة لم ترتب النتيجة الطبيعية لهذه الاعتبارات، وجعلت القاعدة العامة هي جواز ابداء التحفظات على المعاهدات الدولية بوجه عام بما فيها تلك التي تنشىء المنتظمات الدولية، وهو ما نراه مخالفا لموضوع المعاهدة والفرض عنها[1].

= ولقد اقتربت محكمة العدل للجماعات الاوروبية من هذا المنطق حيث ذهبت إلى أن عدم جواز التحفظ على المعاهدات المنشئة:

«resulte des actes de ratification, par lesquels les Etats membres se sont engagés de façon identique que tous les Etats ont adhéré au traité dans les mêmes condition...».

أنظر الحكم الصادر في ٢٢ يوليو سنة ١٩٦٥ المنشور في

Gazette de Palais, 29 sept–1 oct. 1965 p. 4.

وأنظر أيضاً في ذات الرأي:

مفيد شهاب، المنظمات الدولية، ط٤، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٨ . ص٧٣ .

(١) تنص المادة ١٩ فقرة (ح) من معاهدة فيينا لقانون المعاهدات على أنه لا يكون التحفظ مشروعاً «إذا كان مخالفا لموضوع المعاهدة والفرض منها». ونحن نرى أن التحفظ على المعاهدات المنشئة للمنتيظمات الدولية يدخل في إطار هذا الحظر على النحو الذي بينا أسبابه في المتن.

الفصل الثاني

المظهر الشخصي لبنيان المنتظمات الدولية

نعالج في هذا الفصل المشكلات المتعلقة بالانتماء الى منتظم دولي معين[1] سواء ما تعلق منها باكتساب العضوية فيه أو ما تعلق منها بانتهائها.

والانتماء الى عضوية المنتظم قد يكون في صورة عضوية كاملة. وقد يكون في صورة الانتساب اليها بمعنى أنه مع وجود ثمة رابطة بين المنتظم ومن ينتسب إليه إلا انها رابطة لا تخول للمنتسب كافة الحقوق التي تتاح للعضو الكامل. وكل ذلك نعرض له في المبحث الأول من هذا الفصل.

ولعل من الأمور الهامة التي تتعلق بأحكام العضوية في المنتظم الدولي هي المتعلقة بمشكلة تمثيل العضو داخل المنتظم. وتتفاوت المنتظمات الدولية في هذا الشأن. فالتمثيل قد يكون حكوميا، أي ان التمثيل يقتصر على حكومات الدول الأعضاء ـ وهذا هو الوضع الغالب ـ وقد يتعداها الى تمثيل شعوب، او طائفة معينة من أبنائها، وقد تتكون اجهزة المنتظم من «أفراد» وبصفتهم هذه وعادة تتميز هذه الأجهزة بأنها أجهزة ذات طابع إداري أو قضائي كما سيأتي البيان معه بعد.

---

(١) أنظر في هذا، محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة... ج ٢، المرجع للسابق، ص٤٥٢ وما بعدها.

المبحث الأول

.كتساب العضوية في المنتظمات الدولية

من له الحق في اكتساب العضوية:

الوضع الغالب هو أن للدول وحدها الحق في اكتساب العضوية في المنتظمات الدولية. على ان ذلك لا يعني أن لأية دولة الحق في أن تدخل في عضوية منتظم دولي معين. فقد سبقت الاشارة الى انه ينبغي ان يتوافر حد أدنى من الشروط ـ التي تتفاوت ضيقاً واتساعاً ـ التي تتحقق بتوافرها فيمن يطلب العضوية صلاحية اكتسابها.

وطبيعي ان نطاق العضوية في المنتظمات يتفاوت ضيقاً واتساعاً تبعاً لما إذا كانت تنتمي إلى طائفة المنتظمات الدولية عالمية العضوية ـ كالأمم المتحدة ـ أو كانت تنتمي الى طائفة المنتظمات الاقليمية بالمعنى الذي سبق لنا تحديده لمعنى الاقليمية في مطلع هذا المؤلف. على ان العضوية في المنتظمات الدولية قد تحكم بعناصر اخرى تنعكس بآثارها على عملية القبول فيها. من ذلك مثلا العوامل المذهبية.

فالمتطلع إلى المعاهدة المنشئة لمجلس أوروبا المبرمة سنة ١٩٤٩ يجد تأثير العوامل المذهبية واضحا على عملية اكتساب العضوية فيه. فلقد جاء في ديباجة هذه المعاهدة ان الحكومات الموقعة عليها « تأخذ نفسها بالقيم الروحية والاخلاقية التي تمثل تراثا مشتركا لشعوبها والتي تعد أساسا لمبدأ الحرية الفردية، والحرية السياسية. وتتمسك بسمو المبادىء التي تتأسس عليها الديمقراطية الحقة ».

كذلك تنص المادة الثالثة من ذات المعاهدة على أن « كافة الأعضاء في

مجلس أوروبا تعترف بعلو القوانين والمبادىء التي تقرر أن كافة الأفراد المندرجين في إطار ولايته ينبغي ان يتمتعوا بحقوق الانسان، وبالحريات الأساسية ».

ويستفاد من هذا أن العضوية في منتظم مجلس أوروبا لا تتاح إلا للدول التي تعتنق المذهب الديمقراطي الغربي التقليدي. ولعل ذلك كان سببا في حجب عضويته عن كل من أسبانيا والبرتغال لمدة طويلة، نظرا لسيطرة الأنظمة الديكتاتورية على الحكم فيهما(١).

الانتساب إلى المنتظمات الدولية L'association

الانتماء الى المنتظمات الدولية قد يتخذ احدى صورتين: أولهما العضوية العادية وفيها يتمتع العضو بكافة الحقوق التي تكفلها العضوية ويتحمل بكافة ما تفرضه من التزامات. وثانيهما: العضوية المنتسبة وهذه تأتي محدودة من حيث ما تنتجه من آثار في علاقة العضو المنتسب بالمنتظم، ولعل ذلك ما يجعلنا نطرح سؤالا حول ما إذا كان العضو المنتسب ينبغي أن تتوافر لديه كافة الشروط التي تشترط في العضو الكامل. ولكي نحصر تساؤلنا في زاوية معينة نقول: اذا كانت العضوية العادية في منتظم ما تشترط ان يكون العضو « دولة ». فهل يشترط هذا الشرط فيمن ينتسب الى المنتظم؟

الواقع أن ما جرى عليه العمل بالنسبة للمنتظمات الدولية يفصح أنها قد عرفت الفرضين: الانتساب ممن ليس بدولة، والانتساب من جانب الدول. ونعرض لكل صورة من هاتين الصورتين للانتساب للمنتظمات الدولية.

---

(١) Colliard Ch. A., Les organisations internationales, Institut d'Etudes Politique de Paris, fasc. 1, 1975–1976, pp. 31–32.

الفرض الأول: المنتسبون للمنتظمات الدولية من غير الدول:

تفسح بعض الوكالات المتخصصة المنتمية الى «عائلة الأمم المتحدة» مكانا للانتساب لها من جانب بعض الوحدات الاقليمية غير المستقلة. ومثال هذه الوكالات: اليونيسكو، ومنتظم الأغذية والزراعة، منتظم الصحة العالمي، المنتظم العالمي للأرصاد الجوية، المنتظم الحكومي الاستشاري للملاحة البحرية.

ولقد نص ميثاق الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية على امكانية انضمام الأقاليم التي لا تسند إليها مسئوليات في إطار العلاقات الدولية (كالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والاقاليم المشمولة بالوصاية) متى قدم طلب الانضمام من جانب احد اعضاء الاتحاد، او من جانب الامم المتحدة ذاتها لحساب هذه الأقاليم.

الفرض الثاني: المنتسبون الى المنتظمات الدولية من بين الدول

تتحقق هذا الفرض حينما تتقدم دولة ما بطلب لاكتساب صفة «عضو منتسب membre associé» في احدى المنتظمات الدولية التي يسمح ميثاقها بمثل هذا النوع من العضوية. وتعني العضوية المنتسبة عدم تمتع الدولة المعنية بكافة حقوق العضوية العادية ولا تتحمل بكافة التزاماتها. كما أن ارتباطها بموجب هذه العضوية قد يكون مؤقتا.

والانتساب قد يتخذ صورة داخلية بمعنى أن العضو المنتسب يمارس مظاهر العضوية المنتسبة داخل إطار المنتظم المعني، ومثالها ما نصت عليه المادة الخامسة من ميثاق مجلس أوروبا من ان هذه الصورة من صور العضوية تعني أن العضو المنتسب لا يمثل سوى في الجمعية الاستشارية L'Assamblée Consultative دون لجنة الوزراء Le Comité des ministres. ولقد اكتسبت المانيا الاتحادية هذه العضوية في الفترة ما بين ١٩٥٠ - ١٩٥١، واقليم السار

(قبل اندماجه في المانيا الاتحادية) في الفترة ما بين ١٩٥٠ - ١٩٥٦[1].

كذلك فإن الانتساب قد يتخذ صورة خارجية، بمعنى ان مظاهر العضوية تمارس خارج إطار المنتظم. وتعتبر الجماعات الأوروبية المنتظمات النمطية التي عرفت هذا النظام، وهو متمثل في إرساء رابطة معينة بين المنتظم وبين الدولة الراغبة في الانتساب إليه مع بقائها خارج إطاره.

ونستطيع أن نميز بين صورتين من صور الانتساب الخارجي للجماعات الأوروبية:

أ - انتساب خارجي عادي بموجب اتفاق يبرم بين الجماعة الأوروبية وبين دولة ما أوروبية كانت أم غير أوروبية.

ب - إنتساب خارجي «تنظيمي institutionnelle» ويتاح لبعض الدول الأفريقية التي كانت ترتبط ببعض الدول الأعضاء في الجماعة الأوربية برابطة خاصة. وهذا ما يعرف باسم صيغة ياوندي formule de Yaoundé على تفصيل تعرض له عند استعراضنا لصور العضوية في الجماعات الأوربية.

الأحكام المتعلقة بإجراءات القبول في عضوية المنتظمات الدولية:

لا تعرض المشكلات الخاصة بإجراءات القبول في عضوية المنتظمات الدولية إلا بالنسبة للعضوية اللاحقة لنشأة المنتظم. أما بالنسبة للعضوية الأصيلة فإنها تكتسب منذ الوقت الذي نشأ فيه المنتظم، وتسند إلى الدول التي أبرمت المعاهدة المنشئة له فيما بينها.

---

(١) كوليار، المرجع السابق ص٣٨. وأنظر بتفصيل أوسع:

Pocar Fausto, Lezioni di diritto della Conunità Europee, 2° ed., Milano, Guiffrè, 1979, p. 54 e s.

وقد سبقت الإشارة إلى أن كل معاهدة منشئة تنص على مجموعة معينة من الشروط الموضوعية، وأخرى إجرائية لاكتساب العضوية في المنتظم المعنى تتفاوت في يسرها وصعوبتها بحسب ما إذا كان المنتظم محدود العضوية (كأن يكون مثلاً منتظماً إقليمياً)، أو لم يكن كذلك.

فحينما نكون بصدد منتظم محدود العضوية نجد أن إجراءات القبول تتميز بصعوبتها. من ذلك مثلاً أن تشترط المعاهدة المنشئة قرار إجماعي يصدر عن الجهاز الذي يناط به إصدار القرار بقبول العضوية، والذي يضم - عادة - كافة الدول الأعضاء في المنتظم. ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة ٢٣٧ من معاهدة روما المنشئة للسوق الأوروبية المشتركة من أن «كل دولة أوربية تستطيع طلب العضوية في السوق الأوربية المشتركة، وهي تقدم طلبها إلى المجلس الذي يصدر قراره بالإجماع بعد أخذ رأي اللجنة»[١].

ولكن نجد أن هذه الإجراءات أكثر يسراً وسهولة حينما يتعلق الأمر بمنتظم عالمي العضوية كالأمم المتحدة مثلاً. فالمادة الرابعة من الميثاق تنص في فقرتها الأولى على ضرورة توافر مجموعة من الشروط الموضوعية وهي أن يكون طالب العضوية دولة «محبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها الميثاق، والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه».

أما الفقرة الثانية من ذات المادة فإنها تقرر أن «قبول أية دولة من الدول في عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن.

---

(١) ولقد حال تخلف ذلك القرار الإجماعي مرتين دون قبول بريطانيا في عضوية السوق المشتركة مرة سنة ١٩٦٣ وأخرى ١٩٦٧ نظراً لمعارضة فرنسا.

وواضح مدى السهولة النسبية في الإجراءات المتبعة في قبول الدول أعضاء في منتظم الأمم المتحدة إذا أن الإجراء المركب المتمثل في التوصية الصادرة من مجلس الأمن (بأغلبية ٩ أصوات بما فيها الأصوات الموافقة للدول الخمس الدائمة العضوية أو على الأقل عدم اعتراض إحداها على ذلك) والقرار الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت. فالإجماع غير لازم لإتمام قبول الدولة العضوية في الأمم المتحدة[١].

الأحكام الخاصة بانتهاء العضوية في المنتظم الدولي:

إذا ما تم اكتساب العضوية في منتظم دولي ما فإن الأصل فيها هو الاستمرار طالما ظل المنتظم الدولي قائماً. ومع ذلك فقد يعترض هذا الاستمرار عارض يؤدي إلى انتهاء العضوية إما بسبب راجع إلى إرادة الدولة ذاتها بأن تنسحب من المنتظم، وإما بموجب قرار من المنتظم كعقاب يوقع على الدولة المعنية لسبب أو لآخر. ونعرض فيما لكل من هاتين الصورتين لانتهاء العضوية في المنتظمات الدولية.

أولاً: الانسحاب من عضوية المنتظم:

يشير استقراء مواثيق المنتظمات الدولية المختلفة إلى أن موقفها يتردد بين الترخيص لأعضائها بالانسحاب من المنتظم وبين الصمت عن بيان حكم الانسحاب من العضوية.

ومن المنتظمات التي رخصت لأعضائها بالانسحاب من العضوية بالنص على ذلك صراحة: عصبة الأمم التي قررت في الفقرة الثالثة من المادة الأولى على أن «كل عضو في عصبة الأمم يستطيع الانسحاب منها بعد اخطارها مسبقاً لمدة

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك ما تلى دراسته بصدد أحكام العضوية في كل من الأمم المتحدة والجامعة العربية والسوق الأوروبية المشتركة.

عامين سابقين بنيته في الانسحاب، وبشرط أن يكون قد أوفى بكافة التزاماته الدولية بما فيها المنبثقة عن العهد».

كذلك نص ميثاق الجامعة العربية على نص مماثل، وإن كان قد اختصر الفترة التي يلزم مرورها بين إخطار الجامعة بالنية في الانسحاب وبين إتمامه إلى سنة واحدة.

وتنص المعاهدة المنشئة لحلف شمال الأطلنطي على حق أي دولة عضو أن تتحلل من عضوية الحلف بعد مرور عشرين عاماً من إبرامها، الأمر الذي قد يفهم منه حظر الانسحاب قبل مرور هذه الفترة الزمنية.

كذلك تنص بعض المعاهدات المنشئة لبعض الوكالات المتخصصة على إمكانية الانسحاب من عضويتها. من ذلك مثلاً ما نص عليه ميثاق منتظم العمل الدولي في الفقرة الخامسة من المادة الأولى التي ترخص للدول الأعضاء بالانسحاب من العضوية مع استمرار تحملها ببعض الالتزامات لمدة سنتين تاليتين على الانسحاب.

على أن الصعوبة تثار في حالة صمت المعاهدة المنشئة لمنتظم دولي معين عن بيان حكم الانسحاب من عضويته.

وفي هذا الصدد تذهب بعض الاتجاهات الفقهية إلى أن المعاهدة المنشئة للمنتظم الدولي إذ تبرم لمدة غير محدودة فإن ذلك يعني أنه لا يمكن لأحد من أطرافها أن يتحلل ـ بإرادته المنفردة ـ من التزاماته الناشئة عنها. وبعبارة أخرى فإنه لا يجوز لأي عضو في المنتظم أن ينسحب من العضوية[1].

---

(١) موناكو، مجموعة دروس لاهاي السابق الاشارة إليها، ص١٠٦. ويبرر Leguillons هذا الحظر في صدد المعاهدات المنشئة للجماعات الأوروبية بأن:

«Le droit de retrait est tout à fait incompatible avec un caractère essentiel du traité–fondation d'intégration».

Lesguillons , op. cit, p. 91.

على أننا لا نشايع هذا الاتجاه الأخير فيما ذهب إليه من حظر الانسحاب في حالة عدم النص الصريح في المعاهدة المنشئة للمنتظم على إجازته. ففضلاً عن الصعوبة العملية الواضحة في إجبار دولة ما على البقاء في عضوية منتظم معين فقدت الرغبة في الاستمرار في الارتباط به، فإن ذلك يعد منافياً أيضاً لتصوير المنتظم الدولي على أنه وسيلة للتعاون الاختياري فيما بين الدول. وسنعرض فيما يلي دراسته من أسباب انتهاء العضوية في الأمم المتحدة لمناقشة على قدر من التفصيل للاتجاهات المختلفة التي قيلت بصدد مدى إمكانية الانسحاب من ذلك المنتظم.

ثانياً: الطرد من عضوية المنتظم:

إذا اكتسبت دولة ما العضوية في منتظم معين، فإن عليها أن تأخذ نفسها بما يفرضه ميثاقها من التزامات. فإن جرت على مخالفة أحكامه وتمادت في التنكر لما ينبغي الالتزام به كانت عرضة لأن يوقع عليها جزاء قد يصل إلى حد فصلها من عضوية المنتظم. وتنص المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية بوجه عام على جزاء الفصل من عضوية المنتظم في حالة انتهاك الدولة لأحكامها. من ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة السادسة من ميثاق الأمم المتحدة من أنه «إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة في انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية من مجلس الأمن». ويتضمن ميثاق الجامعة نصاً مماثلاً.

ورغم هذا فإن الحالات التي تم فيها طرد دولة ما من عضوية منتظم معين تعد من الأمور النادرة الحدوث. فلقد عرف تاريخ المنتظمات الدولية سوابق في هذا الشأن إبان حياة عصبة الأمم المتحدة حينما طرد الاتحاد السوفياتي من عضويتها سنة ١٩٣٩ بعد مهاجمته فنلندا.

ويثور التساؤل حول حكم خلو المعاهدة المنشئة لمنتظم دولي ما من حكم يقرر

عقوبة الفصل من العضوية في حالة الانتهاك المستمر لأحكامها. من ذلك مثلاً خلو ميثاق منتظم العمل الدولي من مثل ذلك النص، وحالة المعاهدة المنشئة لمجلس أوروبا وتلك التي أنشأت منتظم الدول الأمريكية. إن استعراض ما جرى عليه العمل في هذه المنتظمات يفيد أنها قد وقعت هذا الجزاء رغم خلو مواثيقها من النص على ذلك. ففي حالة منتظم العمل الدولي نجد أن المؤتمر La Conference بعدما ناقش وأدان سياسة التفرقة العنصرية التي تمارسها دولة اتحاد جنوب إفريقيا نصحها ـ لكي لا يقال أنه أجبرها ـ بالإنسحاب. وذات المسلك اتبعه مجلس أوروبا في مواجهة اليونان في أعقاب الانقلاب العسكري فيها وبعدما اتهمتها الدول الاسكندنافية سنة ١٩٦٩ بانتهاك حقوق الإنسان فيها.

أما منتظم الدول الأمريكية فقد طرد كوبا من عضويته في ٣١ يناير سنة ١٩٦٢[١].

---

(١) أنظر في استعراض هذه الحالات، كوليار، المرجع السابق ص٤٣ وما بعدها.

المبحث الثاني

مشكلة التمثيل في المنتظمات الدولية

الأصل أن المنتظمات الدولية الحكومية تنشأ بموجب معاهدة دولية تبرم بين الدول، ولا تضم في عضويتها سواها. وقد يستفاد من ذلك أن الأجهزة التمثيلية في المنتظم لا تضم سوى ممثلي هذه الدول، أو بمعنى أدق لا تضم سوى ممثلي حكوماتها.

وقد يثور التساؤل حول ما إذا كان هذا الأصل يبدو دائماً على إطلاقه، أي أن الحكومات وحدها تظل محتكرة لعملية التمثيل، وتحجب بالتالي غيرها في العناصر الأخرى الموجودة في إطار الدولة المعنية من أن يكون لها صدى في الجهاز التمثيلي في المنتظم؟.

الإجابة على هذا التساؤل تقتضي استعراض الوضع الغالب في المنتظمات الدولية المعاصرة والتي تعتمد بوجه عام التمثيل الحكومي. وحيث تبدو الحكومات مستأثرة بعملية تمثيل الدولة العضو في أجهزة المنتظم، وما قد يثور بشأن ذلك من بعض المشكلات الخاصة.

على أن هناك من المنتظمات الدولية ما استجاب إلى بعض الأفكار التي ذهبت إلى ضرورة تمثيل الشعوب ـ دون الاقتصار على الحكومات وحدها ـ في المنتظمات الدولية على تفاوت فيا بينها حول مدى ذلك التمثيل وأسلوبه.

الأصل هو التمثيل الحكومي:

يشير لنا استعراض ما جرى عليه العمل في الغالبية العظمى من المنتظمات الدولية إلى قيام الحكومات بتمثيل الدول التابعة لها في المنتظمات الدولية.

فممثل الدولة في المنتظم يعد موظفاً حكومياً تستقل حكومته بتعيينه ، كما أنه يتلقى التعليات منها ، أي تتحدد مواقفه من المشكلات التي تعرض أمام المنتظم من خلال الأوامر الصادرة إليه من حكومته[١].

والمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية تترك بوجه عام للحكومات المعنية تحديد درجة ممثل الدولة في الأجهزة المختلفة للمنتظم . ومثال ذلك ميثاق الأمم المتحدة الذي جاء خلواً من اشتراط شغل ممثل الدولة لدرجة معينة من درجات السلم الوظيفي في دولته .

ومع هذا فإن هناك من المعاهدات الدولية ما يشترط أن يأتي ممثل الدولة على درجة معينة من درجات الوظائف التي يشغلها في دولته (كوزير مثلاً) وليكن ذلك في أحد أجهزة المنتظم المعني فقط . مثال ذلك ما نصت عليه المعاهدة المنشئة للسوق الأوربية المشتركة من ضرورة أن تمثيل الدول الأعضاء في مجلس الوزراء بممثل من درجة وزير . كذلك ما ينص عليه ميثاق الجامعة العربية من أن مجلس الدفاع المشترك ، يتكون من وزراء الخارجية والدفاع في الدول الأعضاء بالجامعة .

وترى بعض الاتجاهات الفقهية أن ممثلي الدول إذا كانوا يتقيدون بحسب الأصل بمواقف حكوماتهم ، إلا أنه لا يمنع ـ إزاء انتشار المبادىء الديمقراطية وازدياد أهمية الرأي العام الداخلي والدولي على السواء وتأثيرهما في مجرى الأحداث الدولية ـ من تأثر مواقف ممثلي الدول الأعضاء إزاء بعض المشكلات المعينة[٢] .

---

(١) محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ص٤٧٠ .

(٢) قرب إلى هذا :

Jessup, parlementary, diplomacy. An examination of the legal quality of the rule of procedure of Organs of the United Nations, RCADI, 1956/I

بعض المشكلات المتعلقة بالتمثيل الحكومي:

قد تثور بعض المشكلات بشأن التمثيل الحكومي تتعلق بالأسلوب الذي يتم فيه.

١ ـ فالأصل أن السلطة التنفيذية بوجه عام ـ ووزارة الخارجية بوجه خاص ـ هي التي يناط بها تعيين ممثلي الدولة لدى المنتظم الدولي. وغالباً ما يكون من بين موظفي الدولة. على أنه في إطار بعض المنتظمات ذات الطابع الفني نجد أن من يمثل الدولة جهاز وطني يعمل في ذات المجال الذي ينصرف إليه نشاط المنتظم المعني. من ذلك مثلاً أن الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية L'union internationale des télécommunications يقبل الإدارات الوطنية التي تعمل في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية كممثلين لدولهم في المنتظم.

٢ ـ والمشكلة الثانية تتعلق بمدى تأثير التغييرات الدستورية التي قد تؤدي إلى تغيير الحكومات على عملية تمثيل الدولة العضو في المنتظم.

الأصل أن المنتظمات الدولية لا تمارس أي اختصاص يتعلق بالرقابة على دستورية التغيرات السياسية التي تتم في دولة ما. وكل ما لها هو التأكد من شخصية ممثلي الدولة وفقاً لما جاء في أوراق اعتمادهم لدى المنتظم.

على أنه في بعض الأحوال نجد أن المنتظم الدولي قد يتصدى لبحث شرعية قيام وفد معين لتمثيل دولة ما، وهو ما يتناول ـ في نهاية المطاف ـ بحث شرعية الحكومة التي أرسلته في التعبير عن إرادة هذه الدولة.

ولقد أثيرت هذه المشكلة عدة مرات في الأمم المتحدة، منذ سنة ١٩٥٦ بصدد تمثيل المجر إبان الأحداث التي اجتاحته وأدت إلى الغزو السوفياتي له. كذلك أثيرت حديثاً سنة ١٩٧٩ بصدد تمثيل كمبوديا في الأمم المتحدة. على أن أهم مشكلة أثيرت في هذا الصدد هي تلك التي طُرحت بصورة منتظمة على

الأمم المتحدة منذ سنة ١٩٦١ وحتى سنة ١٩٧١ المتعلقة بتمثيل الصين، وما إذا كان الوفد الشرعي هو ذلك الذي ترسله حكومة بكين (الممثلة للصين الشعبية) أم الذي ترسله حكومة فرموزا (الممثلة للصين الوطنية)، والتي انتهت أخيراً سنة ١٩٧١ بقبول أوراق اعتماد مندوب الصين الشعبية وطرد ممثل حكومة فرموزا.[١]

مشكلة تمثيل الشعوب في المنتظمات الدولية:

لكي يقال بأن هناك تمثيل للشعوب داخل المنتظمات الدولية ينبغي أن يتم اختيار ممثليها عن طريق الاقتراع المباشر، بحيث لا يكون للحكومات دور في هذا الاختيار، واستعراض ما يجري عليه العمل في المنتظمات الدولية نجد أن هذه الصيغة لاختيار الممثلين لم تحتل بعد مكانة هامة في المنتظمات الدولية. كل ما يمكن ملاحظته أن هناك محاولات جادة بدت في أول أمرها على استحياء ثم أخذت تتأكد في إطار بعض المنتظمات الدولية.

وعلى الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة قد صدر ديباجته بعبارة «نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال من ويلات الحروب... إلخ». ورغم أن المناقشات التي أجريت حول الفقرة الثانية من المادة التاسعة ـ المتعلقة بالسماح للدول المختلفة بإرسال وفد لا يزيد أعضاؤه عن خمسة ـ تفيد بأن من بين أسباب ذلك هو أن واضعي الميثاق أرادوا أن يأتي الوفد ممثلاً للاتجاهات السياسية المختلفة السائدة في الدولة المعنية[٢]. إلا أن ما جرى عليه واقع المنتظم، وما أتت به بقية نصوص الميثاق أدى إلى تراجع هذه الاتجاهات واحتفاظ المنتظم بالتالي بالطابع الحكومي التقليدي سواء في تكوينه أو في ممارسة نشاطه.

---

(١) موناكو، المرجع السابق ص١١٦.

(٢) Conforti, Benedetto, Le Nazione Unite, Vol. 1, Padava, CEDAM, 1972.

التجربة الرائدة لمنتظم العمل الدولي:

على أن أول إرهاصات تجاوز بعض المنتظمات الدولية للطابع الحكومي البحت للمنتظمات الدولية، وكسر احتكار الحكومات لعملية التمثيل في المنتظمات الدولية والنفاذ مباشرة إلى بعض القوى الاجتماعية الموجودة في شعوب دولها المختلفة بدأت مع منتظم العمل الدولي. فالمادة ٣٨٩ من معاهدة فرساي المنشئة للمنتظم تنص على أن «المؤتمر العام لممثلي الدول يتكون من ٤ ممثلين لكل عضو: اثنان منهم يمثلون الحكومة. وواحد يمثل أرباب الأعمال والآخر يمثل العمال المنتمين لرعوية كل دولة عضو».

ولقد كان لظهور نقابات العمال وتجمعات أرباب الأعمال أثره في هذا الصدد. إذ أن تعيين ممثلي هؤلاء وأولئك يتم بواسطة اختيارهم عن طريق نقاباتهم وتجمعاتهم، وهو ما يجعل تعيينهم يفلت من التعليمات الصادرة من الحكومات في هذا الصدد، بل قد يأتي على غير هواها[1].

ومتى تم اختيار هؤلاء تمتع كل منهم بصوت في المؤتمر العام للمنتظم يمارسه بحرية تامة. بحيث أن الأغلبية تتكون عادة في ذلك الجهاز من تقارب المجموعات المؤثرة المتماثلة مذهبياً أكثر من تكونها عن طريق تفاهم بين الدول الأعضاء.

ولقد احتفظ ميثاق منتظم العمل الدولي الذي تم إبرامه في سنة ١٩٤٦ بنفس الصيغة التي اعتنقتها معاهدة فرساي سنة ١٩١٩، حيث أعطى للحكومات من جهة، ولممثلي العمال وأرباب الأعمال من جهة أخرى عدداً متساوياً من المقاعد في مجلس إدارة المنتظم.

---

(١) كوليار، المرجع السابق ص٥٢.

التجربة الأوروبية لتمثيل الشعوب الدولية:

خطت المنتظمات الأوربية خطوات أكثر وثوقاً على طريق تمثيل الشعوب فيها. ولقد تم ذلك في إطار المنتظمات التي ضمت في عضويتها دول أوروبا الغربية سواء التقليدي منها مثل مجلس أوروبا، أو الحديث مثل الجماعات الأوربية[1].

تمثيل الشعوب في مجلس أوروبا:

كان مجلس أوروبا أول المنتظمات الأوروبية اعتناقاً لصيغة تمثيل شعوب الدول الأعضاء في أجهزته، على الرغم من أن تجربته في هذا الصدد جاءت محدودة النطاق والأثر كما سيأتي البيان.

ففي سنة ١٩٤٨ انعقد مؤتمر ضم عدداً كبيراً من رجال السياسة الأوربيين على الرغم من عدم اتصافه بالصفة الرسمية، بمعنى أنهم لم يكونوا ممثلين لحكوماتهم فيه. وكان الهدف من المؤتمر محاولة وضع تصور جديد لمنتظم أوروبي ذي طابع فيدرالي. وقد طرحت فيه فكرة إمكان تمثيل شعوب الدول الأوربية في أجهزته. وتناولها المؤتمرون بحماس شديد.

وحينما طرحت هذه الأفكار على مستوى المؤتمرات الحكومية التي نوقش فيها مشروع النظام الأساسي لمجلس أوروبا تراجعت هذه الاتجاهات الحماسية وفترت كثيراً. فبينما أيدت وفود الحكومتين الفرنسية والبلجيكية فكرة تمثيل الشعوب، تمسك الوفد البريطاني بالصيغة التقليدية للمنتظمات الدولية التي تعتمد أساساً على التمثيل الحكومي.

وأخيراً أمكن التوصل إلى حل وسط مؤداه إتاحة الفرصة لتمثيل شعبي في

(١) الشافعي محمد بشير، المنتظمات الدولية، ط ٢، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٤، ص٣١ وما بعدها.

جهاز ذي اختصاصات تشريعية هو «الجمعية الاستشارية». وقد نصت المادة ٢٥ من ميثاق مجلس أوروبا على أن تتكون الجمعية الاستشارية من ممثلين يعينون عن طريق المجالس النيابية في كل دولة عضو. كما أن أعضاءها لا يتقيدون بالتعليمات الصادرة إليهم من حكومات الدول التي يتمتعون برعويتها. ويلاحظ أن الأغلبية داخل هذا الجهاز تتكون من خلال التقارب في الانتماء الحزبي وليس بناء على تفاهم بين الدول المعنية.

ورغم الدور المحدود الذي أنيط بالجمعية الاستشارية القيام به بالنظر إلى الطبيعة الاستشارية لاختصاصاتها، إلا أنها استطاعت تحقيق إنجاز هام في مجال حقوق الإنسان بإعدادها للاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، والميثاق الاجتماعي الأوربي[1].

تمثيل الشعوب في الجماعات الأوربية:

مرت عملية تمثيل الشعوب في أحد الأجهزة الرئيسية للجماعات الأوربية - وهي الجمعية التي أصبحت من بعد البرلمان الأوربي - بمرحلتين: المرحلة الأولى سابقة على سنة ١٩٧٩، وكانت تتكون من ممثلين للمجالس النيابة للدول الأعضاء في الجماعة. ويتم اختيارهم عن طريق قيام البرلمانات الوطنية، وفقاً للإجراءات والقواعد السائدة في القوانين الوطنية لكل دولة عضو.

على أنه ابتداء من سنة ١٩٧٩ وعلى وجه التحديد في العاشر من يونيو من هذا العام تم انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي عن طريق الاقتراع الشعبي المباشر، وبإجراءات موحدة بالنسبة لكافة الدول الأعضاء. ولعل ذلك ما يعتبر - بحق - أول جهاز حقق تمثيلاً شعبياً كاملاً في داخل المنتظمات الدولية.

---

(١) كوليار، المرجع السابق، ص٥٣ - ٥٤.

وإذا طرحنا جانباً كافة المشاعر الحماسية التي تؤيد اعتناق المبادىء الديمقراطية حتى في إطار المنتظمات الدولية. وإذا تجاوزنا عن كافة الأفكار المثالية التي تساند ضرورة تمثيل الشعوب وليس الحكومات فحسب، لوجدنا أن الأجهزة التي تضم ممثلين للشعوب تأتي عادة - من حيث الفاعلية وأهمية الاختصاصات المسندة إليها - في مرتبة متأخرة عن الأجهزة التي تضم ممثلين عن حكومات الدول الأعضاء. يصدق هذا بالنسبة لمجلس أوروبا حيث تأتي الجمعية الاستشارية في مرتبة تالية من حيث الأهمية للجنة الوزراء التي تضم وزيراً عن كل دولة عضو في المنتظم. ويصدق أيضاً على البرلمان الأوروبي الذي يقتصر اختصاصه على ممارسة نوع من الرقابة على الميزانية. وله حق الاقتراع بالثقة على أعضاء اللجنة الذي يؤدي - في حالة سحب الثقة - إلى ضرورة استقالتهم[١].

يستخلص من ذلك أنه على الرغم من هذه المحاولات التي تتفاوت في أهميتها وفاعليتها لتمثيل الشعوب - وليست الدول وحدها - داخل أجهزة المنتظمات الدولية إلا أنه يبقى أن الأجهزة التي تضم ممثلي الحكومات ما زالت تحتل المكانة الأولى والهامة في المنتظمات الدولية.

---

(١) أنظر بتفصيل أوسع:
Romanelli Grimaldi, il parlamento Europeo, Padava, CEDAM, 1977 p.65 e s.

الفصل الثالث

المظهر العضوي لبنيان المنتظمات الدولية

المبادىء التي تحكم البنيان العضوي للمنتظمات الدولية:

قد يبدو من العسير وضع مبادىء معينة تحكم عملية البناء العضوي لكافة المنتظمات الدولية إزاء التعدد الهائل لها، وتشعب أغراضها وتباين الأهداف التي يراد منها تحقيقها وهو ما يفرض بالضرورة اختلافاً في أسلوب تكوينها وتعدداً في الصورة التي يأتي عليها بناؤها العضوي.

ومع ذلك فإنه يمكن استخلاص عدة موجهات تصدق - بوجه عام - على العديد من المنتظمات الدولية على نحو يجوز لنا اعتبارها من قبيل المبادىء التي يجري السير على مقتضاها عند دراسة البنيان العضوي للمنتظمات الدولية.

فاستعراض المنتظمات الدولية التي أنشئت في أعقاب الحرب العالمية الثانية يؤدي بنا إلى القول بأن قد تبنت - بوجه عام - التمييز بين طائفتين من الأجهزة: **أولاها:** أجهزة رئيسية نصت عليها المعاهدات المنشئة ولا يمكن التعديل فيها زيادة أو نقصاناً إلا بتعديل في المعاهدة المنشئة ذاتها. **وثانيها:** مجموعة من الأجهزة لا تدخل تحت حصر ولم يرد في المعاهدات المنشئة إلا النص على إمكان ترخص الأجهزة الرئيسية في إنشائها. وهذه هي الأجهزة الفرعية. ولعل ذلك ما يوحي لنا أن من المبادىء التي جرى السير عليها هو مبدأ تعدد أجهزة المنتظم الدولي الذي تفرضه حاجات سياسية وعملية وفنية.

والتعدد الذي تأتي عليه أجهزة المنتظمات الدولية لا بد وأن يستند إلى

منطق معين يكفل نوعاً من التوازن فيما بينها يستند من ناحية إلى طريقة تشكيل كل جهاز، ويستند من ناحية أخرى إلى طبيعة الاختصاصات المسندة إليه.

كذلك فإن المنتظم الدولي باعتباره كائناً يحيا حياته الخاصة المتميزة عن تلك التي لأعضائه. ونظراً لأن معاهدته المنشئة لا تحيط ـ ولا يمكن لها أن تحيط ـ بكل ما قد يأتي به المستقبل من تطور، فإنه ينبغي أن يخول المنتظم القدرة على التكيف مع الظروف الجديدة على نحو يكفل له الاستمرار. ومن هنا قيل بأن المنتظم ينبغي أن تتاح له صلاحية التنظيم الذاتي auto-organisation، وهي صلاحية تتيح له ـ فيما تتيح ـ القدرة على تطوير بنائه العضوي بما يراه ضرورياً لممارسة اختصاصاته، أو لممارستها على نحو أفضل. وهذا ما يطرح مشكلة إنشاء الأجهزة الفرعية.

وعلى هذا فإننا نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: ونخصصه لدراسة ظاهرة تعدد الأجهزة في المنتظم والتوازن فيما بينها...

المبحث الثاني: ونخصصه لدراسة المبادىء التي تحكم إنشاء الأجهزة الفرعية.

المبحث الأول

تعدد أجهزة المنتظم وتوازنها

ترتبط ظاهرة تعدد أجهزة المنتظم بشكلة وجود توازن فيما بينها، فما كانت هذه المشكلة لتثور لولا وجود ذلك التعدد. ولذا كان من المنطقي أن نعرض لهذين الأمرين بالدراسة في مبحث واحد نقسمه إلى فرعين أولهما نعرض فيه لما تثيره ظاهرة التعدد من مشكلات. ونعرض في ثانيهما لمشكلة التوازن فيما بين الأجهزة المتعددة.

الفرع الأول

تعدد أجهزة المنتظم

المقصود بتعدد الأجهزة ومبرراته:

التعدد الذي نعنيه في هذه الدراسة لا ينصرف فحسب إلى ضرورة اشتمال المنتظم الدولي على أكثر من جهاز، وإنما يعني أيضاً تمايزاً في تشكيل أجهزته وتفاوتاً في مدى ما يسند إليها من سلطات.

والتعدد بهذا المعنى قد تفرضه ضرورات بعضها سياسي، وبعضها فني[1]. فالضرورات السياسية قد تستلزم أن يستجيب المنتظم إلى منطق مبدأ المساواة في السيادة، ومن ثم يتيح لكل دولة عضو تمثيلاً متوازياً نوعاً ومدى. فحقوق العضوية التي يتمتعون بها في الجهاز ينبغي أن تأتي على جناح واحد: كأن يكون لكل دولة صوت واحد مثلاً، أو ألا يتميز البعض منهم على البعض الآخر من حيث دوام التمثيل أو تأقيته. وقد تفرض على العكس تمييزاً لبعض الأعضاء على البعض الآخر بحسب الأهمية النسبية لها، على نحو ما سنراه عند دراسة تشكيل مجلس الأمن في الأمم المتحدة، وعلى نحو ما سنراه في تشكيل البرلمان الأوروبي في إطار الجماعة الأوربية.

---

(١) محمد حافظ غانم، المنتظمات الدولية، ١٩٦٦، ص٦٢ وما بعدها، عائشة راتب، التنظيم الدولي، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، ص٤٩ وما بعدها. محمد سامي عبدالحميد، قانون المنتظمات الدولية، الكتاب الأول، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص٧٠ وما بعدها. مفيد شهاب، المنتظمات الدولية، ط ٤، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٨، ص١٣٤ وما بعدها.

أما الاعتبارات الفنية فإنها تدور ـ بصفة عامة ـ حول تنوع الاختصاصات المستندة إلى المنتظم تنوعاً يكفل تحقيق الهدف الذي أنشىء من أجله، وما قد يقتضيه ذلك من ضرورة تقسيم العمل بين الأجهزة المختلفة، وتباين الأساليب المتبعة في ممارسته، وطبيعي أن ينعكس ذلك على طريقة تشكيل الأجهزة المختلفة.

فاعتبارات الفاعلية والسرعة التي ينبغي أن تكفل للأجهزة في ممارسة اختصاصاتها قد تقتضي أن يأتي تشكيل الجهاز محدوداً من حيث عدد الأعضاء الداخلين في تكوينه، كما يقتضي من ناحية أخرى أن يوجد جهاز ذو طابع إداري يتوافر على متابعة تنفيذ القرارات والتدابير التي تتخذ من جانب أجهزة التصرف في المنتظم. مثل هذا الجهاز يفلت عادة ـ في تشكيله ـ من الطابع التمثيلي للدول، ويتكون عادة من أفراد يراعي في اختيارهم صفات خاصة تكفل لهم كفاءة معينة في أداء ما يسند إليهم من اختصاصات[1].

وعلى ضوء ذلك فإن تشكيل المنتظمات الدولية غالباً ما يتضمن أجهزة ذات تمثيل شامل لكافة الدول الأعضاء فيها، كما يضم أجهزة ذات تمثيل محدود، وقد لا تحتوي على مندوبين عن الدول أصلاً، وإنما تضم أفراداً روعي في اختيارهم الاعتبار الشخصي.

والمشكلات التي قد يثيرها تشكيل الأجهزة ذات التمثيل الشامل لأعضاء المنتظمات لا تخرج ـ بوجه عام ـ عما سبق أن عرضنا له عند حديثنا عن مشكلة التمثيل في المنتظمات الدولية، فنحيل إلى ما ذكرناه في هذا الصدد.

كذلك فإن تشكيل الأجهزة ذات الطابع الإداري كالأمانة العامة لا يثير مشكلات كبيرة إذ أنها تتركز عادة في الشروط التي ينبغي توافرها فيمن يعين

---

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق، وانظر في تأصيل ذلك التشكيل:
محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة...، ج٢، المرجع السابق، ص٣٢٩ وما بعدها.

فيها، إما باعتباره أميناً عاماً، وإما باعتباره موظفاً بها، وهي شروط لا تخرج - بوجه عام - عن تلك التي تتعلق بالكفاءة، أو تلك التي تتعلق بالحيدة. ويكفي ما سنذكره - في هذا الصدد - عند حديثنا عن الموظفين الدوليين وعند دراستنا لهذه الأجهزة في المنتظمات التي اخترناها موضوعاً لدراسة القسم الثاني من هذا المؤلف.

تبقى مشكلة الأجهزة ذات التشكيل المحدود organe restreint التي تثير بعض تساؤلات تستحق وقفة متأنية للإجابة عليها.

المشكلات المتعلقة بالأجهزة ذات التشكيل المحدود:

التساؤلات التي تثار بصدد هذه الطائفة من الأجهزة بعضها ينصرف إلى مبررات إنشائها من ناحية، وإلى منطق تكوينها من ناحية أخرى.

أولاً: مبررات إنشاء الأجهزة محدودة التشكيل:

تعرض مشكلة الأجهزة المحدودة restreint على وجه خاص في إطار المنتظمات عالمية العضوية كالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة. فأجهزة التمثيل الشامل في هذه المنتظمات لا يتحقق لها سرعة الحركة وفاعليتها لمواجهة المشكلات التي قد تعرض عليها وتقتضي اتخاذ قرار أو تدبير يتسم بطابع الاستعجال. إن طبيعة المناقشات والتصويت على الموضوعات المطروحة وما يتطلبه ذلك كله من اتصالات عديدة تستلزم وقتاً وجهداً طويلين فرض ضرورة إنشاء جهاز محدود العدد لتحقيق الأغراض التي تأباها طبيعة التكوين الموسع للأجهزة ذات التمثيل الشامل.

هذه المبررات التي تستلزم وجود تلك الطائفة إلى جوار الأجهزة ذات التمثيل الشامل يمكن ردها إلى أمور ثلاثة:

١ - ضرورة وجود جهاز في حالة انعقاد دائم:

تنعقد الأجهزة ذات التمثيل الشامل للدول الأعضاء في المنتظم في دورات

انعقاد منتظمه (أو عادية) تفصل بينها عدة فترات زمنية قد تطول أو تقصر، قد تكون سنة (كما هو الحال بالنسبة للجمعية العامة للأمم المتحدة وللوكالات المتخصصة ذات الطابع المالي مثل صندوق النقد الدولي، وكالبنك الدولي للإنشاء والتعمير)، وقد تكون أطول من ذلك كثيراً (٤ سنوات بالنسبة للاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية).

وقد يحدث أثناء انفضاض دورات الانعقاد أن تعرض مشكلة ما يقتضي اتخاذ قرار أو تدبير بشأنها، وقد يكون الجهاز الإداري - وهو بطبيعته في حالة انعقاد دائم - غير قادر على مواجهتها نظراً لطبيعة ما أسند إليه من اختصاصات بتقصر عن اتخاذ قرارات ذات طابع سياسي. ومن هنا تظهر أهمية الجهاز محدود التشكيل الذي يمكن أن يضطلع بهذه المهمة نظراً لسهولة استدعائه للانعقاد من ناحية بصورة عاجلة (قد تصل إلى عدة ساعات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الأمن في الأمم المتحدة) ونظراً لاشتماله - على أية حال - لممثلين لمجموعة من الدول قادرة على اتخاذ قرارات تتلاءم مع طبيعة المشكلة المعروضة[1].

٢ - ضرورة وجود جهاز فعال:

تستمد هذه الخصيصة مباشرة من التشكيل المحدود الذي يسمح بسرعة الوصول إلى قرار أو تدبير بشأن المشكلة المعروضة عليه. فكما سبق القول قد يكون من المستحيل الوصول في وقت مناسب إلى مثل هذا القرار أو التدبير إذا كان من تصدى له هو الجهاز ذو التمثيل الشامل لأعضاء المنتظم. أو لا يمكن الوصول إلى قرار أو تدبير ذي مضمون فعال. ففي حالة الأمم المتحدة مثلاً لم يكن عبثاً أن يسند إلى مجلس الأمن - ذي التشكيل المحدود - اختصاص

---

(١) كوليار، المرجع السابق ص٦١. وأنظر أيضاً محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة... ج٢، المرجع السابق، ص٢٣٦ وما بعدها.

إصدار القرارات أو اتخاذ التدابير ذات الصيغة العاجلة لمواجهة المواقف والأحداث التي تتهدد الأمن والسلم الدوليين أو لقمع العدوان. بل إنه أوجب على الجمعية العامة ـ كما سيأتي البيان ـ أن تحيل النزاع على مجلس الأمن كلما اقتضى الأمر اتخاذ مثل هذه التدابير (م ١١/٢ من الميثاق).

ثانياً: تكوين الأجهزة محدودة التشكيل:

يمكن أن يستبين من الدراسة المقارنة الخاصة بتكوين الأجهزة ذات التشكيل المحدود أن هناك ثلاثة مشكلات يمكن أن تبرز على بساط البحث: أولها متعلقة بالأساليب المتبعة في تكوينها، وثانيها متعلقة بكيفية توزيع مقاعدهاالمحدودة بين الدول الأعضاء في المنتظم، وثالثها بطبيعة الاختصاصات التي تسند إليها. ونعرض فيا يلي لكل مشكلة من هذه المشكلات.

١ ـ الأساليب المتبعة في تكوينها:

تختلف المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية في المعايير المتبعة في تكوين الأجهزة ذات التشكيل المحدود. فقد تنص على عدد ثابت من مقاعد هذا المجلس يراعى فيه أن يأتي أقل كثيراً من المقاعد المتاحة للدول الأعضاء في الأجهزة ذات التمثيل الشامل والذي يضمها جميعاً. من ذلك مثلاً أننا نرى في إطار الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة تفاوتاً واضحاً بين عدد الدول الأعضاء في الجمعية العامة (١٥٤ عضواً) ومجلس الأمن الذي يضم عدداً ثابتاً هو ١٥ عضواً.

وقد تعتنق بعض المنتظمات معياراً آخر مفاده إرساء نسبة معينة يتحدد بها عدد مقاعد الجهاز ذي التشكيل المحدود منسوباً إلى عدد مقاعد الجهاز ذي التمثيل الشامل. وقد تكون هذه النسبة مطلقة من قيود الحدود الدنيا والقصوى. ومن ذلك مثلاً ما نص عليه ميثاق المنتظم العالمي للسياحة الذي أنشأته معاهدة مكسيكو في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٧٠. فلقد نصت المادة ١٤ من

المعاهدة المذكورة على أن يتكون المجلس التنفيذي للمنتظم من عضو واحد عن كل خمسة أعضاء في المنتظم بحيث يراعى في هذا الشأن التوزيع الجغرافي العادل. وطبيعي أن يزيد عدد الدول الأعضاء في هذا الجهاز (أو ينقص) كل زاد (أو نقص) عدد الدول الأعضاء في المنتظم.

وهناك من المنتظمات الدولية ما يقيد هذه النسبة بحدود قصوى أو دنيا من ذلك مثلاً الصندوق الدولي للتعويض عن الأضرار الناجمة عن التلوث بالمواد البترولية الذي أنشأته معاهدة بروكسل سنة ١٩٧١ إذ نصت في المادة ٢٢ منها على أن تتكون اللجنة التنفيذية Comité exécutif من ثلث عدد الدول الأعضاء في الجمعية العامة بشرط ألا يقل العدد عن ٧ أعضاء ولا يزيد عن ١٥ عضواً.

٢ ـ كيفية توزيع مقاعدها:

تتبع المنتظمات الدولية معايير متعددة في توزيع المقاعد المختلفة التي يتكون منها أجهزتها المحدودة التشكيل. قد يتمثل ذلك إما في إعطائها للدول ذات الأهمية النسبية بالنظر إلى طبيعة نشاط المنتظم، وإما في اتباعها معياراً يضمن توزيعاً جغرافياً عادلاً بين الدول الأعضاء. وقد تجمع بين هذين المعيارين.

ففي إطار الأمم المتحدة مثلاً نجد أن الميثاق قد اتبع معياري الأهمية النسبية والتوزيع الجغرافي العادل في توزيع مقاعد مجلس الأمن. على أنه في تحديد الدول ذات الأهمية النسبية فإنه قد عينهم سلفاً بإسمهم وهي الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن (الولايات المتحدة، الاتحاد السوفياتي، فرنسا، بريطانيا، الصين). ولعل ذلك راجع إلى الظروف السياسية التي أنشئت الأمم المتحدة في ظلها والتي كانت الدول الخمس المذكورة ـ المنتصرة في الحرب ـ هي أكثر الدول أهمية آنذاك. أما بقية المقاعد العشر في

مجلس الأمن فإنه يراعى في توزيعها معياراً جغرافياً عادلاً على نحو ما سنعرض له عند دراستنا للأمم المتحدة.

وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد حدد الدول ذات الأهمية النسبية مسبقاً وبالاسم، فإن ذلك ليس هو المسلك الشائع بين مواثيق المنظمات الدولية المختلفة. بل عادة ما يوضع معيار موضوعي - وليس شخصي - في تحديد هؤلاء. من ذلك مثلاً ما اتبعه منتظم العمل الدولي في اختيار أعضاء مجلس إدارته الذين ينبغي أن يكونوا من الدول ذات الأهمية الصناعية الواضحة. ووضع معايير مختلفة في تحديد ما هي الدول الأكثر أهمية من الناحية الصناعية[1]. كذلك نرى هذه المعايير الموضوعية في إطار منتظم الطيران المدني.

فالمادة ٥٠ من معاهدة شيكاغو نصت على توزيع مقاعد مجلس المنتظم عن طريق قيام الجمعية العامة بانتخاب الدول الأعضاء فيه، على أن يراعى في اختيارهم المعايير التالية:

أ- طائفة منهم يكونون من بين الدول التي تملك أهم أساطيل النقل الجوي.

ب- طائفة منهم يكونون من بين أهم الدول التي تقدم خدمات للطيران المدني بما لديها من منشآت مخصصة لهذا الغرض.

جـ- طائفة منهم يكون اختيارهم في المجلس كفيلاً بتحقيق تمثيل جغرافي متوازن.

وبوجه عام يمكن القول بأنه يراعى عادة في اختبار أعضاء الأجهزة محدودة التشكيل معياراً مزدوجاً يستجيب من ناحية إلى ضرورة تمثيل الدول ذات الدور الأهم في مجال النشاط الذي يدخل في دائرة اختصاصه (سياسياً كان أم اقتصادياً أم فنياً)، ويستجيب من ناحية أخرى إلى ضرورة تحقيق

---

(١) من بين هذه المعايير مثلاً صادراتها الصناعية، طول خطوطها الحديدية... إلخ.

توزيع جغرافي عادل للمناطق المختلفة التي تقع فيها الدول الأعضاء في المنتظم المعني.

الفرع الثاني

التوازن فيما بين أجهزة المنتظم

يقتضي حسن سير العمل في المنتظم أن يتحقق بين أجهزته المتعددة توازن يكفل لكل منها تحديداً لاختصاصاته، ويتيح له وسائل معينة لأدائها.

ودراسة مبدأ التوازن بين أجهزة المنتظم تعد بالدرجة الأولى دراسة لطبيعة العلاقات فيما بينها. وهي دراسة إن كانت تنطلق من النصوص الواردة في المعاهدة المنشئة للمنتظم المعني، إلا أنها لا تقف عندها فقط، ولا تنحصر في إطارها. ذلك أن اختصاص كل جهاز والوسائل التي يتوسل بها في ممارستها تتأثر تأثراً واضحاً بالظروف الواقعية التي يلقاها، وهذه بطبيعتها متغيرة ومتطورة.

ولعلنا نجد في إطار الأمم المتحدة أمثلة تؤكد ما نقول. فلقد أناط الميثاق بكل من مجلس الأمن والجمعية العامة اختصاصات في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، على أن طبيعة هذه الاختصاصات والوسائل التي تمارس بها تتباين من حيث تحديد مضمونها، وفاعلية الوسيلة التي تمارس بها بحسب ما إذا كان مجلس الأمن أو الجمعية العامة هو الذي يتخذها. فبينما نجد - كما سنرى من بعد - أن مجلس الأمن له من هذه الاختصاصات والوسائل ما يتسم بالدقة والتحديد والفاعلية نجد أن اختصاصات الجمعية العامة تتسم بالعمومية وعدم الدقة. كما أن الوسائل التي أتيحت لها لممارستها تعوزها القوة الملزمة.

على أن الواقع العملي قد طور من تصور الميثاق لطبيعة العلاقة بين كل من مجلس الأمن والجمعية العامة في مادة حفظ الأمن والسلم الدولي، على نحو عدل

من التوازن الذي كان قائماً بينهما عند نشأة المنتظم. فبعدما كان توازناً رجحت فيه كفة مجلس الأمن على الجمعية العامة. استقر التوازن الجديد على أساس تزايد الدور الذي تقوم به الجمعية العامة في هذا المجال، أو ـ إن شئنا الدقة ـ تزايد فاعلية الوسائل المتاحة لها في هذا الشأن على نحو لم ينص عليه الميثاق. ولعل قرار الاتحاد من أجل السلام يعد شاهداً على ذلك على نحو ما سنعرض له من بعد.

واستمرار التوازن بين أجهزة المنتظم هو الضمانة التي تكفل حسن قيام المنتظم بوظائفه من ناحية، كما أنه يكفل الشرعية للتصرفات التي تتخذها أجهزته في مواجهة المخاطبين بها من ناحية أخرى. كل هذا يقتضي بالضرورة متابعة التطورات التي تحدث في الوسط الذي يمارس المنتظم نشاطه في إطاره. كما يقتضي أيضاً محاصرة أي اختلال في التوازن بين الأجهزة ـ في حالة حدوثه ـ والعمل على إعادته ـ بما يتسق مع التطور ـ إلى حالته.

كيف يتحقق ذلك التوازن المستمر بين أجهزة المنتظم الواحد؟ قد يتبادر إلى الذهن أن الوسيلة المثلى لتحقيق ذلك هو إرساء تكافؤ كامل بين الأجهزة المختلفة للمنتظم، بحيث لا يكون لجهاز ما درجة على جهاز آخر. على أن مثل ذلك التكافؤ الشكلي قد يؤدي إلى صعوبات تتمثل عادة في عدم التنسيق بين تصرفات الأجهزة المختلفة. ولعل ذلك ما دعا ببعض المنتظمات الدولية إلى إرساء نوع من التدرج فيما بين الأجهزة المختلفة، بحيث يمارس إحداها أو بعضها نوعاً من الرقابة على تصرفات الجهاز الآخر. ونستطيع أن نجد في نصوص مواثيق المنتظمات الدولية المختلفة أمثلة على ما نقول. من ذلك مثلاً ما تنص عليه نصوص الفصل الثالث عشر من ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بمجلس الوصاية من قيامه بنشاطه تحت إشراف الجمعية العامة (م/٨٧). وكذلك ما تنص عليه المادة ٩٧ من الميثاق من قيام الأمين بالاختصاصات التي تكلها له

كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية.

على أن ذلك التدرج لا يحمل ذات المضمون الذي له في إطار النظم القانونية الوطنية. فهو تدرج لا يتيح للجهاز الأعلى - كقاعدة عامة - تدخلاً مباشراً في أعمال الجهاز الأدنى، فهذا الأخير يقوم بممارسة اختصاصاته وفقاً لسياسته ووسائله وموظفيه الذين يأتمرون بأمره. وكل ما للجهاز الأعلى هو ممارسة الرقابة على النتائج النهائية لهذه التصرفات[1].

ومن ناحية أخرى، فإنه إذا أريد تحديد الجهاز الذي ينعقد له السمو على غيره من أجهزة المنتظم الأخرى، فإنه قد يتبادر إلى الظن أن هذا الجهاز هو الذي تمثل فيه كافة الدول الأعضاء في المنتظم. على أن هذا التصور ليس صحيحاً دائماً. فإذا كان يصدق في حالة مجلس الجامعة العربية مثلاً فإنه ليس كذلك بالنسبة لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة، أو البرلمان الأوروبي. إذ لا يمكن القول بأن هذين الجهازين - رغم تمتعهما باختصاصات على جانب من الأهمية - لهما الهيمنة على كافة أجهزة المنتظم. لذلك فإن الصحيح - كما يقول موناكو - هو أن مضمون التدرج يعني إمكان إرساء علاقة متدرجة بين بعض الأجهزة. وفي شأن بعض الحالات دون البعض الآخر، دون أن يمس ذلك - في جميع الأحوال - اختصاصات الجهاز الأدنى نوعاً ومدى. فلا يمكن للجهاز الأعلى أن ينال من اختصاصات الجهاز الآخر، ولا من الوسائل التي يمارسها من خلالها.

(١) موناكو، المرجع السابق، ص١١٢ وما بعدها.

المبحث الثاني

إنشاء الأجهزة الفرعية في المنتظم

يعد قيام المنتظم - ممثلاً في أجهزته الرئيسية - بإصدار القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية ترجمة عملية لممارسة اختصاصه في استكمال بنائه العضوي، سواء نص على ذلك صراحة في المعاهدة المنشئة له - كما هو الوضع الغالب - أو استنتج ضمناً بالنظر إلى الهدف الذي أنيط بالمنتظم تحقيقه، وإعمالاً لمبدأ قدرة المنتظم على التنظيم الذاتي auto-organisation التي اعترف له بها فقهاً وقضاء(١).

---

(١) جرى عمل المنتظمات الدولية - خاصة في إطار أسرة الأمم المتحدة - على استعمال عدة تسميات قد تورث الخلط حول مدلولها. ومن هذه الاصطلاحات: هيئة Comité أو لجنة Commission إلى جانب اصطلاح جهاز فرعي Organe subsidiaire.

وعلى أية حال فإنه عندما يراد تكييف جهاز ما بأنه جهاز فرعي أم أنه ليس كذلك فإنه ينبغي أن ينظر إلى ما تميز به من خصائص. فالجهاز الفرعي يتميز عادة بأن نشاطه لا يقتصر من حيث الزمن على فترات الانعقاد الدوري لجلسات الجهاز الذي أنشأه، بل إن له جلساته الخاصة التي لا تتقيد بضرورة كون الجهاز المنشىء في حالة انعقاد. ومن ناحية أخرى فإن الجهاز الفرعي عادة ما تكون له تنظيماته ومؤسساته الداخلية الخاصة به كأمانته العامة مثلاً، على عكس اللجان المتفرعة عن الجهاز الرئيسي. كذلك فإن الجهاز الفرعي يتمتع في الغالب بسلطة إصدار القرارات التي تنسب إليه وليس إلى الجهاز الذي أنشأه.

فإذا ما توافرت مثل هذه الخصائص - وهي هنا على سبيل التمثيل لا الحصر - أمكن القول بأننا بصدد جهاز فرعي، أياً ما كانت التسمية التي أطلقت عليه.

أنظر في التفرقة بين الجهاز الرئيسي والجهاز الفرعي، وبين اصطلاحي Commission, و Comité، وما يعتبر منهما بمثابة جهاز فرعي:

= Kelsen Hans, the Law of United Nations, 2nd, ed., London, 1951, pp.136 & f.

ووصف هذه الطائفة من الأجهزة بأنها فرعية يعد تمييزاً لها عن الطائفة الأخرى من الأجهزة التي ينص عليها في مواثيق المنتظمات الدولية باعتبارها أجهزة أصلية. وهي واردة على سبيل الحصر، ولا يمكن تغيير عددها زيادة أو نقصاناً إلا بتعديل في الميثاق. أما الأجهزة الفرعية فلا ينص عليها في المعاهدات المنشئة وكل ما يمكن النص عليه هو رخصة إنشائها فحسب بموجب قرار من الجهاز المعني(١). وطبيعي إذن ألا يمكن حصرها مسبقاً، وإنما يكون

Durante L'ordinaments interno delle Nazioni Unite, Milano, Guiffré, 1964, p.128.

وأنظر فيما يتعلق بالأجهزة الفرعية بوجه عام، وعلى سبيل المثال:

Reuter Paul, organes Subsidiaires des organisations internationales,

منشور في:

Hommage d'une génération des juristes au Président Badivant, Paris, Pedone 1960, p.421 et s.

Monaco R., Lezioni di organizzazioni internazionali, Torino, UTET, 1965, p.90 et s.

وله أيضاً مجموعة دروس لاهاي المشار إليها، ص١٢٢ وما بعدها.

Kovar Robert, Les Pouvoirs réglementaires de la CECA, Paris, LGDJ, 1964 p.37 et s.

Detter Ingrid, Law making by international Organizations, Stockholm, 1965 pp.55 and f.

Dutheil de la Rochère, étude de la Composition de certains organes subsidiaires récement créés par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans le domaine économique, AFDI, 1967, p.317 et s.

MArchisio, la Cooperazine per lo suiluppo nel diritto delle Nazioni Unite, Napoli, 1977 p.126.

أنظر أيضاً:

مفيد شهاب، المرجع السابق، ص١٣١ وما بعدها.

(١) أنظر محمد سامي عبدالحميد، قانون المنتظمات الدولية، مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٢ ص٣٢٠ الذي يرى أن ما يميز الجهاز الفرعي عن الوكالات المتخصصة التي يناط بها أداء مهمة في نطاق معين من الأنظمة هو «الأداة القانونية التي أنشأت هذا الكيان أو ذاك فإذا كان اتفاقاً دولياً =

إنشاؤها رهناً بما تكشف عنه الظروف من حاجات.

ومن ناحية أخرى فإن طبيعة الأجهزة الرئيسية تأبى طابع التأقيت، فهي تدوم ما دام المنتظم، بينما تنشأ الأجهزة الفرعية إما لأداء مهمة بعينها ولمدة مؤقتة، وتستنفد وجودها باستنفاذ الغرض الذي أنشئت من أجله، وقد يناط بها على العكس ممارسة اختصاصات تتسم بطابع الدوام.

والمكنة المتاحة للمنتظمات الدولية ـ بوجه عام ـ بإنشاء الأجهزة الفرعية تثير العديد من الأسئلة التي يمكن أن نركزها في أمرين: أولهما: الضوابط التي ينبغي مراعاتها في إنشائها، وثانيهما: مدى وطبيعة الاختصاصات التي يمكن إسنادها إليها.

أولاً: ضوابط إنشاء الأجهزة الفرعية:

سبقت الإشارة إلى أن المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية تجري عادة على النص على منح رخصة إنشاء الأجهزة الفرعية للأجهزة الرئيسية للمنتظم. كذلك فعل ميثاق الأمم في الفقرة الثانية من المادة السابقة إذ قرر أنه «يجوز أن ينشأ وفقاً لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية أخرى». وكذلك نصت المادة ٢٢ على أن «للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها». ونصت المادة ٢٩ على حكم مماثل بالنسبة لمجلس الأمن، والمادة ٦٨ بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

على أن الراجح فقهاً وقضاء[1] هو أنه حتى في حالة غياب النص الصريح

= كنا بصدد منظمة دولية متخصصة، وإذا كان قراراً صادراً عن أحد الأجهزة الرئيسية أو الفرعية... كنا بصدد جهاز فرعي». وأنظر في ذات المعنى:

Monaco, lezioni op. cit p.91,

Durante, l'ordinamento... op. cit, p.130.

(١) أنظر الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في ١٣ يوليو سنة ١٩٥٤ والمتعلق بأثر الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. =

على هذه الرخصة فإن من حق المنتظمات الدولية بما لها من سلطة التنظيم الذاتي أن تنشيء من هذه الأجهزة ما يستلزمه أداؤها لوظائفها أو أداؤها على نحو أفضل. ولعل ذلك ما نراه في إطار السوق الأوربية المشتركة التي أنشأت منذ سنة ١٩٦٢ العديد من الأجهزة لإدارة الأسواق الزراعية[١].

وفي كلا الحالتين: حالة النص الصريح على هذه الرخصة، أو حالة السكوت عن ذلك مع الاعتراف للمنتظم مع ذلك بالحق في ممارستها، نجد أن سلطة المنتظم في هذا الشأن ليست مطلقة من كل قيد، وإنما ينبغي أن تأتي في إطار ضوابط معينة تحكم إنشاء هذه الطائفة من الأجهزة.

وأول هذه الضوابط هو أن يكون إنشاء الجهاز الفرعي ضرورياً لقيام الجهاز المنشيء بأداء وظائفه، أو أدائها على نحو أفضل.

ويترك للجهاز المنشيء السلطة التقديرية في تحديد مدى ضرورة إنشاء الجهاز الفرعي لتحقيق الأغراض المذكورة، إذ يعد المرجع الوحيد والنهائي في هذا الشأن[٢].

ومن ضوابط إنشاء الجهاز الفرعي كذلك أن يأتي اختصاصه مندرجاً في الإطار العام لاختصاص المنتظم الذي أنشيء في رحابه نوعاً ومدى. كذلك ينبغي ألا يتضمن افتئاتاً على اختصاص جهاز رئيسي آخر[٣]. وهذا ما يطرح مشكلة

= C.I.J. Rec., 1954, p.57.

وانظر أيضاً الحكم الصادر عن محكمة العدل الخاصة بالجماعة الأوربية للفحم والصلب المعروفة باسم «Affaire Meroni»

Arrêt du 13 Juin 1958, Affaire No. 9-56, C.J. de la CEDA, 1958, pp. 42. 43.

(١) كوليار، المرجع السابق، ص٧٩، موناكو، الدروس السابقة الإشارة إليها ص١٢٣.

(٢) Economidès, Pouvoir des décisions des Organisations internationales européennes, Leyde, Aspects Européens, 1964, p.61.

(٣) أنظر ريتير، المرجع السابق، ص٤٢٦. ولقد أكد البرلمان الأوربي هذا المبدأ في وثيقته الصادرة في ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٦٨ التي جاء فيها أنه بالنظر إلى أن المعاهدات المنشئة للجماعات لم تنص على شروط إنشاء الأجهزة الفرعية، لذا فإن إنشاءها ينبغي أن يراعى فيه =

مدى وطبيعة الاختصاصات التي يمكن إناطتها بالأجهزة الفرعية.

ثانياً: طبيعة ومدى اختصاصات الأجهزة الفرعية:

ما هي الاختصاصات التي يمكن أن يسندها الجهاز المنشىء إلى الجهاز الفرعي الذي أنشأه؟ ترددت الاتجاهات المؤيدة بالقضاء الدولي بين مذهبين أحدهما مضيق لطبيعة ومدى هذه الاختصاصات، وآخر موسع منها.

فأما عن الاتجاه المضيق فيرى أن الاختصاصات التي يمكن أن تسند إلى الأجهزة الفرعية ينبغي ألا تتجاوز - من حيث طبيعتها - مجرد القيام بالدراسات التي تطلب منها في صدد أمور معينة، أو أن تقدم استشارات بشأنها. أما من حيث مداها فإنه لا ينبغي أن تتجاوز الاختصاصات التي يمارسها الجهاز الفرعي فعلاً ذلك أن الجهاز المنشىء لا يمكن أن يفوض الجهاز الفرعي بممارسة اختصاصات لا يمارسها هو ذاته.

ولقد أيدت محكمة العدل الأوروبية هذا النظر في القضية الشهيرة باسم « قضية Meroni »[1].

أما الاتجاه الموسع فإنه لا يقف عند الحدود المذكورة إذ يمكن للجهاز

«à ne pas porter atteinte au régime institutionnel de la Communauté». Parlement Européen, Document No. 115 du 30 sept. 1968.

وانظر أيضاً، محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة... المرجع السابق، ص٢٣١، وما بعدها، موناكو، مجموعة الدروس المشار إليها ص١٢٥.

(١) ذهبت المحكمة إلى القول بأنه:

«La création d'un organe subsidiaire doit nécessairement trouver son fondement dans le traité instituant la CECA, et que la délégation n'est possible que pour des organes d'exécution exactement définis et entièrement contrôlés, à exclusion de tout pouvoir comportant des appréciations discrétionnaires et une responsabilité propre».

القضية المشار إليها سالفاً، ص٣٦.

الفرعي - في رأيه - أن يمارس اختصاصات لا تدخل أصلاً في اختصاص الجهاز المنشىء متى كانت داخلة في الإطار العام لاختصاص المنتظم[1].

ولقد اعتنقت محكمة العدل الدولية هذا المذهب في رأيها الاستشاري الصادر بصدد آثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والذي جاء فيه أنه على الرغم من أن الميثاق لم يسند إلى الجمعية العامة - ولا لأي جهاز آخر سلطة الفصل في المنازعات بين المنتظم وموظفيه، إلا أن إنشاء المحكمة الإدارية - كجهاز فرعي للجمعية العامة للأمم المتحدة - يعد تصرفاً مشروعاً على اعتبار أن توفير الحماية القضائية لموظفي المنتظم يتفق تماماً مع الأهداف التي يرمي إليها الميثاق. مثل ذلك الاختصاص الذي أسند إلى المحكمة الإدارية، وإن لم يدخل أصلاً في نطاق اختصاصات الجمعية العامة، إلا أنه يعد مع ذلك داخلاً في إطار الاختصاص العام للمنتظم[2].

وأهم ما يمكن استخلاصه من تلك الفتوى الصادرة عن محكمة العدل

---

(١) يقول كاستنيدا في هذا الصدد:

«... La première condition pour établir un organe subordonné consisterait, non pas en ce que la fonction attribuée a celui-ci puisse légalement exercée directement par l'organe créateur, mais plutôt dans le fait que ce dernier soit titulaire d'une faculté susceptible de s'exercer sous forme d'activités confiées à l'organe créé».
Castaneda Jorge, Valeur juridique des résolutions de Nations Unies, RCADI, 1970/I, Tome 129, p.250.

(٢) وفي هذا تقول المحكمة:

«La Cour estime que le pouvoir de créer un Tribunal chargé de faire justice entre l'organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du secretariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail... La Cours de ce faire est nécessairement impliqué par la Charte».
C.I.J. Rec, 1954, p.57.

الدولية أن الجهاز الفرعي لا يعتبر بالضرورة جهازاً « خاضعاً » للجهاز الذي أنشأه. ومن ثم فإنه قد يمارس نشاطاً متميزاً عن ذلك الذي يمارسه الجهاز المنشىء، كما أنه قد يتمتع في هذا الشأن بقدر من الاستقلال تخوله صلاحية اتخاذ تصرفات تنسب إليه وحده. كما قد يكون له تكوينه العضوي القائم بذاته[١]. المتميز عن الجهاز الذي أنشأه.

---

(١) ولعل من الطريف أن هناك من الأجهزة الفرعية ما يضم في عضويته دولاً ليست أعضاء في الجهاز الأصلي المنشىء. من ذلك مثلاً أن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية المعروف باسم CNUCED ـ وهو جهاز فرعي للجمعية العامة ـ كان يضم في عضويته كلاً من ألمانيا الشرقية وألمانيا الغربية (قبل انضمامها إلى الأمم المتحدة) ويضم في عضويته الآن: الفاتيكان، وإمارة موناكو ومقاطعة ليشننستين وكلها ليست أعضاء في الأمم المتحدة.

أنظر، كوليار، المرجع السالف الذكر، ص٨١.

الباب الثاني

القواعد المتعلقة بالنشاط الوظيفي للمنتظمات الدولية

تمهيد وتقسيم:

بعد استعراض القواعد المتعلقة ببنيان المنتظمات الدولية، يبقى أن نعرض لتلك التي تحكم نشاطها الوظيفي وكيفية ممارسته.

وطبيعي أن كل منتظم دولي - أو بالقليل كل طائفة متماثلة منها - تختص بطائفة من القواعد التي تتلاءم معها سواء من حيث طبيعة نشاطها أو مداه على ضوء الهدف الذي أريد منها أن تحققه. على أن ذلك لا يمنع الباحث من إمكان اصطفاء بعض المبادىء والقواعد التي تحكم نشاطها بصفة عامة، وتمثل قاسماً مشتركاً بينها جميعاً.

فالحديث عن النشاط الوظيفي للمنتظمات الدولية - أياً كان نوعها - وفقاً للتقسيم الذي عرضنا له في مطلع هذا الكتاب - يقتضي أن نعرض للوسائل القانونية التي أتيحت للمنتظم أن يمارس بها اختصاصاته، وأن يعبر بواسطتها عن إرادته. ونركزها في طائفة القرارات الصادرة عن أجهزته.

ثم لا بد للمنتظم أن يستعين بمجموعة من الأشخاص يسهمون في ممارسة هذه الاختصاصات ووضعها موضع التنفيذ. ويهمنا أن نعرض بالدراسة من بين هؤلاء لطائفة منهم وهي ما يطلق عليهم «الموظفون الدوليون».

وأخيراً لا بد للمنتظم من موارد مالية معينة تمكنه من مواجهة نفقات نشاطه. وبدونها يقعد عن ذلك ويعجز عن تحقيق الهدف الذي أنشىء من أجله.

وعلى ذلك نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى فصول ثلاثة.

الفصل الأول: ونعرض فيه للوسائل القانونية التي تمارس بها المنتظمات الدولية اختصاصاتها والقواعد التي تحكم إصدارها وآثارها.

الفصل الثاني: ونعرض فيه للموظفين الدوليين ومركزهم القانوني.

الفصل الثالث: ونعرض فيه للموارد المالية للمنتظم الدولي والقواعد المتعلقة بها.

الفصل الأول

الوسائل القانونية لممارسة المنتظم لاختصاصاته

القرارات بالمعنى الواسع Résolutions

يقصد بالقرارات - باعتبارها وسيلة المنتظمات الدولية لممارسة اختصاصاتها - تعبير عن رأي أو موقف معين للمنتظم بصدد أمر ما، صادر وفقاً للإجراءات المنصوص عليها إما في المعاهدة المنشئة أو في اللوائح التي تبين كيفية إصداره من جهاز معين[1]. على اختلاف فيما بينها من ناحية الآثار القانونية الناتجة عنها على نحو ما سنبين من بعد.

وجميع القرارات - بهذا المعنى - هي من صنع المنتظم الدولي ووليدة حركة أجهزته. وهي بذلك قد تكون من عمل جهاز واحد فقط، كما قد تقتضي تدخل أكثر من جهاز في المنتظم الواحد، ولكنها في نهاية الأمر تنسب إلى المنتظم ككل.

فإذا ما صدر القرار فإنه يتخذ صوراً مختلفة بحسب الآثار القانونية الناجمة عنه، أي بحسب ما يتمتع به من قوة الإلزام.

كل ذلك يقتضينا أن نعرض في هذا الفصل إلى دراسة علاقة أجهزة المنتظم بعضها ببعض مستندين إلى معيار من له حق المبادرة في عملية تكوين

---

(١) أنظر محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية... المرجع السابق، ص١٠٠ وما بعدها. وانظر أيضاً:

Castaneda jorge, valeur juridique... op. cit p.211.

وانظر في المفهوم الواسع الذي اعتنقناه لما نعتبره قراراً:

Durante, l'ordinamento... op. cit p.106.

القرار. على أن عملية الخلق النهائي للقرار تتم عن طريق التصويت داخل جهاز أو أكثر من أجهزة المنتظم، على اختلاف في الأساليب التي تعتنق في إجراء عملية التصويت.

فإذا تم لنا ذلك بقي أن نعرض من ناحية للصور المختلفة التي تصدر فيها القرارات مصنفة بحسب ما تتمتع به من قوة الإلزام. ثم نعرض من ناحية أخرى للمصير الذي يمكن أن تلقاه بعد صدورها. ونخصص لكل أمر من هذه الأمور مبحثا في هذا الفصل.

المبحث الاول

المبادرة في اتخاذ القرار

عملية تكوين قرار المنتظم الدولي منظوراً اليها من خلال علاقة أجهزة المنتظم بعضها البعض:

قد تناط عملية إصدار قرار المنتظم الدولي بدء واستمراراً وإنتهاء بجهاز واحد فقط من أجهزة المنتظم. وفي هذه الحالة يكون الجهاز حراً تماما في تقدير ملاءمة البدء في عملية إتخاذ القرار. أي أن فكرة القرار تولد في داخله، وهو الذي يناقش مشروع هذا القرار وهو الذي يقر أخيرا مصير ذلك المشروع إيجابا بإصدار القرار أو سلباً برفضه. وكل هذا لا يثير صعوبة ما. ومن ذلك مثلا تكوين القرارات التي يصدرها مجلس الأمن وفقا للباب السابع من الميثاق. فهي تبدأ وتتم بواسطة مجلس الأمن وحده دون حاجة لأي تدخل من جانب جهاز آخر من أجهزة الأمم المتحدة[١].

على أن عملية تكوين القرار قد تتطلب تدخل أكثر من جهاز واحد من أجهزة المنتظم ومع ذلك فلا ينتج عن تدخلها جميعا سوى تصرف واحد فقط هو القرار الذي ينسب في النهاية إلى المنتظم.

وتدخل جهاز ما مع جهاز آخر قد يأتي من حيث الترتيب الزمني سابقا على

---

(١) يراعى أننا التزمنا في هذا الصدد جانب الصنعة القانونية Technique Juridique، ومن ثم غضضنا الطرف عن المبادرات ذات الطابع السياسي التي تأتي عادة من جانب الدول، والتي قد تكون السبب الحقيقي في طرح الموضوع الذي يصدر القرار في شأنه على الجهاز المعني.
أنظر في صدد المبادرات بالمعنى الأخير: موناكو، مجموعة دروس لاهاي المشار إليها، ص١١٧ وما بعدها.

عملية البدء في إتخاذ القرار النهائي، وبحيث يكون ذلك التدخل هو الخطوة الأولى في سبيل تكوينه وهذا ما نراه في حالات ثلاثة: حالة إقتراح إتخاذ قرار معين، وحالة الترخيص باتخاذ قرار معين وحالة الاستشارة في إتخاذه.

على أن تدخل الجهاز الآخر قد يأتي لاحقاً على عملية تكوين القرار، والفرض هنا يتمثل في أن قرارا ما تم اقتراحه ومناقشته والتصويت عليه من جانب جهاز ما من أجهزة المنتظم. ولكن إنتاج هذا القرار لآثاره لا تتم إلا إذا تدخل جهاز آخر من أجهزة المنتظم وهذا ما نراه في صورة وحيدة هي صورة الاقرار اللاحق للقرار الصادر.

التدخل السابق لجهاز ما على عملية تكوين القرار التي تتم بواسطة جهاز آخر:

أ ـ اقتراح القرار:

يعرف Sereni الاقتراح بأنه «تصرف من جانب جهاز ما من أجهزة المنتظم يجعل من الممكن على جهاز آخر إتخاذ قرار بصدد الموضوع المقترح[1]. وبصدور الاقتراح من جانب الجهاز الذي له حق المبادأة في هذا الشأن تبدأ عمليــة تكوين القرار النهــائي، ثم تستمر وتتم بواسطــة جهــاز آخر. والمثــل التقليدي على هذه الصورة هو ما نصت عليه المادة ٤/٢ من الميثاق من أن «قبول أية دولة من هذه الدول (أي الدول المحبة للسلام) في عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن».

ونفس الحكم ينطبق على حالات إيقاف عضوية إحدى الدول في المنتظم، أو إستبعادها من عضويته (م٥، م٦) وكذلك في شأن القرار الصادر بتعيين الأمين العام للمنتظم (م٩٧)[2].

(١) SERENI, Le organizzazioni internazionali op. cit, p. 228

(٢) أنظر في تفصيل ذلك: =

ويتميز القرار الصادر عندئذ بأنه قد تكوّن من تشابك تصرف كل من الجهازين وليس فحسب مجرد توافقهما.

وتمدنا المعاهدات المنشئة للمنتظمات الأوروبية بأمثلة أخرى يقتضي فيها إتخاذ قرار من جانب جهاز ما تقدم جهاز آخر باقتراح في هذا الشأن. ومن ذلك مثلا ما تنص عليه المادة ٢/٥٩ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوربية للفحم والصلب من تخويل المجلس في حالات النقص الخطير في موارد المنتظم المذكور أن يصدر قرارا - بناء على اقتراح من اللجنة - متعلقا بأولويات استعمال وتوزيع هذه الموارد. كذلك نصت المادة ٧٢ من ذات المعاهدة المنشئة للمنتظم المذكور من أن المجلس يستطيع بقرار منه وبناء على اقتراح من جانب اللجنة إرساء الحد الأقصى والحد الأدنى الذي تستطيع الدول الأعضاء ان تقرر التعريفات الجمركية في حدودها.

وتنص المادة ٢٠٩ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاوربية للفحم والصلب على أسلوب مماثل في تكوين القرارات المتعلقة بمالية المنتظم (اللوائح المالية - نصيب الدول الأعضاء في ميزانية المنتظم - تنظيم الرقابة على مالية المنتظم) فكافة القرارات المتعلقة بهذه الأمور تصدر بقرار إجماعي من المجلس بناء على اقتراح من جانب اللجنة. ولقد جاء في المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية نص مماثل نص عليه في المادة ١٨٣.

ويلاحظ أنه في جميع الحالات المذكورة لا يستطيع المجلس ان يبدأ عملية تكوين القرار بغير تقدم اللجنة بمبادرتها. ثم إن المجلس لا يستطيع أن يتخذ قراره في الأحوال المذكورة خارج حدود إقتراح اللجنة. فالمجلس عندئذ بالخيار إما أن يقبل الاقتراح كله، أو ان يرفضه كله، باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادة ١١٩ من الجماعة الأوروبية للفحم والصلب والمادة

Di Qual Lino, Les effets des résolutions des Nations Unies, L.G.D.J., = 1967, pp.47-56.

١٤٩ في الجماعة الاقتصادية الأوربية وفي الحدود الضيقة التي أبيح فيها الخروج على القاعدة العامة[١].

ب ـ الترخيص باتخاذ القرار:

وفي هذه الحالة ايضا تقتضي عملية تكوين القرار تدخل أكثر من جهاز واحد من أجهزة المنتظم. ويتمثل هذا التدخل في أن الجهاز المختص باصدار القرار النهائي لا يستطيع إصداره ما لم يحصل على ترخيص من جانب جهاز آخر بذلك.

ومن أمثلة صور الترخيص بإتخاذ قرار معين ما نصت عليه المادة ٢/٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة من أن «لسائر فروع الهيئة (أي غير مجلس الأمن والجمعية العامة) والوكالات المتخصصة بها ممن يجوز أن تأذن لهاالجمعية العامة بذلك في أي وقت ان تطلب من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل

---

(١) تنص المادتان المذكورتان على أن المجلس يستطيع مع ذلك تعديل اقتراح اللجنة ولكن يشترط في هذه الحالة إصدار قرار التعديل بالإجماع.

ولعل اشتراط الإجماع كشرط مشدد يحد من قدرة المجلس في التخلص بسهولة من اقتراح اللجنة قد أريد به مراعاة اعتبارين:

أولهما: إعطاء وزن معتد به لاقتراح اللجنة وهي بعد جهاز متخصص له من ضمانات الحيدة والاستقلال ما يستبعد شبهة التحيز لجانب دولة أو أخرى. فعندما تقترح اللجنة مشروع قرار فمعنى ذلك أن هناك قرينة على أن المشروع المذكور لم يراع فيه سوى صالح المنتظم ذاته.

ثانياً: أريد به أيضاً استبعاد أي نوع من أنواع المصالح الذي يرمي إلى تعديل اقتراح اللجنة. وعندئذ لن يعدل الاقتراح إلا إذا ألحت على ذلك ضرورة سياسية يقدرها المجلس ـ وهو بعد جهاز يمثل فيه كافة الدول الأعضاء ـ ويجمع على ضرورة التعديل، وعندئذ فقط يمكن تعديل اقتراح اللجنة.

Catalano N., Manuel de droit des communautés européennes, 2ème éd., Paris, Dalloz–Sirey, 1965, p. 50.

قرب: Kovar, Cours d'organisations européennes, C.E.U., Nancy,

مطبوع على الآلة الناسخة.

القانونية الداخلة في نطاق أعمالها ».

ومن التطبيقات الواردة في المعاهدات المنشئة للجماعات الاوروبية ما نصت عليه المادة ٢/٥٠ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب من أن اللجنة (التي حلت محل السلطة العليا بعد إندماج الأجهزة التنفيذية للجماعات الثلاث) تلزم بالحصول على الرأي الموافق (avis conforme) للمجلس في كل حالة يتضمن القرار الصادر منها تعديلا لحدود الاختصاصات المتاحة لها بواسطة المعاهدة، أو كلما كان لهذا القرار آثار على السياسة الاقتصادية العامة للدول الأعضاء.

ومن الأمور التي يلزم استصدار ترخيص من المجلس - أي الحصول على رأيه الموافق - لإصدار قرارات بشأنها ما نصت عليه المادة ٥/ب من أن على اللجنة الحصول على الرأي الموافق للمجلس لإصدار قرارات متعلقة بالمصروفات الخاصة بتمويل المشروعات التي يبتعد نشاطها عن ميداني الفحم والصلب ولكن يراد من وراء إنشائها مع ذلك إعادة تشغيل الايدي العاملة؛ وكذلك نص المادة ٢/٥٤ الذي يفرض الحصول على ترخيص المجلس في صورة رأي موافق في كل الاحوال التي تريد فيها اللجنة إنشاء نظام تمويلي (mécanisme financier) وفقا لما هو منصوص عليه في المادة ٥٣ حرف ب/١[١].

وقد يلزم إستصدار الترخيص في كل حالة يراد فيها إصدار القرار وذلك كما في الحالات التي ذكرناها توا. على أنه في حالات اخرى قد يمنح الترخيص للجهاز باتخاذ القرارات دون حاجة لاستصدار ترخيص في كل حالة على حدة. ومن ذلك مثلا ما نصت عليه المادة ٦٨ الفقرة الخامسة المقطع الأول من ان اللجنة تستطيع بالاتفاق مع المجلس تحديد المشروعات ذات الأهمية الثانوية

(١) Catalano, Manuel de droit des Communautés Européennes, op. cit., pp. 44/45.

التي تستطيع اللجنة أن تخاطبها بالتوصيات دون حاجة لاستشارة المجلس في هذا الشأن.

ولعل الاعتبارات التي حدت بالنص على ضرورة إستصدار الجهاز الذي أنيط به اصدار القرار ترخيصا بالقيام بذلك من جانب جهاز آخر، هي رغبة واضعي المعاهدات المنشئة للمنتظمات المذكورة في الحد من مغالاة الجهاز من استعمال بعض السلطات التي اسندت إليه[١].

جـ ـ الاستشارة في إتخاذ القرار:

تنص بعض المعاهدات المنشئة على بعض الحالات التي تجري بشأنها المشورة بين أجهزة المنتظم قبل إتخاذ قرار فيها.

وطلب المشورة قد يكون في ذاته إختياريا. فقد يكون للجهاز المختص باصدار القرار النهائي رخصة طلب المشورة أو عدم طلبها. وهذا ما نراه متحققا فيما نصت عليه المادة ١/٩٦ من الميثاق على ان «لأي من الجمعية العامة أو مجلس الامن أن يطلب الى محكمة العدل إفتاءه في أية مسألة قانونية.

على أنه في أحوال اخرى تستوجب المعاهدة المنشئة للمنتظم طلب جهاز ما المشورة من جهاز آخر قبل إصدار القرار. ومن ذلك مثلا ما تنص عليه المادة ١٥٣ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الاوروبية (C.E.E.) من أن «المجلس يرسي ـ بعد أخذ رأي اللجنة ـ النظام القانوني للجان المنصوص عليها في هذه المعاهدة».

ويهمنا أن نشير فقط في هذا المقام الى حالات الطلب الاجباري للمشورة باعتباره أحد الشروط الجوهرية لتكوين القرار. ويلاحظ أننا نجد في الجماعات الأوروبية الأمثلة النمطية على ذلك. ففي الأحوال التي يشترط فيها

(١) Morand, la législations dans les Communautés Européennes, op. cit., p.231.

المشورة الاجبارية نجد ان المجلس يلزم بطلب رأي البرلمان الأوروبي حول مضمون مشروع القرار. على أن المجلس ليس ملزما مع ذلك بمضمون الرأي الذي يعطيه البرلمان في هذا الصدد، بل إن المجلس له كامل الحرية في الانصياع لما جاء في الرأى أو طرحه كلية. ومن ناحية أخرى فان البرلمان الأوروبي لا يستطيع أن يقوم بتقديم مشورته من تلقاء نفسه بل عليه ان ينتظر طلب المجلس منه ذلك(١).

خلاصة:

في جميع الأحوال السابقة نجد أن تدخل أكثر من جهاز في عملية تكوين القرار يسبق إصدار هذا الأخير. على أن صدور القرار في ذاته لا يناط إلا بجهاز واحد فقط، ولا ينسب إلا له وحده. فالقرار الصادر مثلا بقبول عضوية دولة ما أو بتعيين الامين العام للأمم المتحدة هو من وجهة النظر الرسمية قرار صادر عن الجمعية العامة وليس منها ومن مجلس الامن معا. وهكذا.

وتظهر أهمية ما ذكر في أنه يتبع في إصدار القرارات الاجراءات المنصوص عليها بالنسبة للجهاز الذي يناط به ذلك. أي الجمعية العامة، أو اللجنة (في الجماعات الأوروبية) أو المجلس وهكذا. ومن ثم فاذا كانت هناك اجراءات خاصة ينبغي إتباعها في جهاز دون آخر من الاجهزة التي تشترك في عملية تكوين القرار فان العبرة هي بتلك الاجراءات المنصوص عليها في الجهاز الذي يناط به إتخاذ القرار. ومن ذلك مثلا أن المادة ١٥ من المعاهدة المنشئة لجماعة الأوربية للفحم والصلب تشترط ضرورة تسبيب القرارات الصادرة عن اللجنة، ويجب نشرها في الجريدة الرسمية للمنتظم، وأنها تدخل حيز التنفيذ وفقا للمواعيد المنصوص عليها، أو بعد عشرين يوما من نشرها في

(١) Furier H., Rapport fait au nom de la Commission sur les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen, sessions 1963-1964, document 101, 9-11-1962, pp.18 et 62.

الجريدة الرسمية في حالة عدم وجود نص.

فاذا كان القرار يصدر من اللجنة فانه ينبغي أن تتبع في شأنه هذه الاجراءات ولا يغير من ذلك أن يكون هناك جهاز أو أكثر قد تدخل - على أية صورة من الصور التي ذكرناها سالفا - في عملية تكوين القرار[1].

التدخل اللاحق لتكوين القرار:

وهناك صور أخرى من تدخل جهاز ما في عملية تكوين القرار التي تتم بواسطة جهاز آخر، يأتي فيها ذلك التدخل لاحقا على صدور القرار. والفرض في هذه الحالة ان القرار يكون قد صدر بالفعل من جانب الجهاز المختص، على أن وجوده القانوني لا يتحقق إلا بإقراره من جانب جهاز آخر. من ذلك مثلا ما تنص عليه المادة ٣/١٧، والمادة ١/١٦٣ من الميثاق والتي تقضي أولاهما بأن «تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها في المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكي تقدم لها توصياتها.

وتنص ثانيهما على أنه «للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع إتفاقات مع أي من الوكالات المتخصصة... وتعرض هذه الاتفاقيات على الجمعية العامة للموافقة عليها».

---

(١) Morand, op. cit., p.232.

المبحث الثاني

تكوين القرار داخل أجهزة المنتظم

القرار وإن كان يعبر عن إرادة الجهاز، إلا أنه يأتي خلف ذلك عملية كاملة لتكوين تلك الارادة تتمثل في التصويت على هذا القرار داخله. فعندما ندرس عملية التصويت لا نفعل في الواقع سوى دراسة لعملية تكوين إرادة الجهاز.

وأساليب التصويت تتخذ في العادة أحد شكلين:

أ ـ إما الاجماع.

ب ـ وإما الأغلبية.

على أن كلا الأسلوبين لم يظلا جامدين بل أننا نلحظ فيما تلى دراسته تطوراً كبيراً لحق بهما معا على نحو جعل المنتظمات الدولية المعاصرة تتبع في عملية تكوين القرارات داخل أجهزتها أساليب ليست هي بالاجماع الخالص، ولا هي بالاغلبية الخالصة بالمعنى المطلق لأي من هذين المصطلحين.

١ ـ مبدأ الاجماع في التصويت:

يقتضي اتباع اسلوب الاجماع ـ بالمفهوم المطلق لهذا الاصطلاح ـ أن يوافق كافة أعضاء جهاز معين من أجهزة المنتظم على مشروع القرار المطروح للتصويت حتى يمكن إصدار القرار، ومن ثم يكفي ان يعترض احد اعضاء الجهاز على مشروع القرار حتى يسلبه إمكانية الوجود. بل ان المفهوم المطلق

لاصطلاح « الاجماع » يوحي بأنه حتى اذا امتنع عضو عن التصويت استحال عندئذ صدور القرار.

ولم يكن غريبا أن يسود اسلوب الاجماع - باعتباره القاعدة العامة المتبعة في التصويت - في المنتظمات الدولية التي ظهرت في الفترات الاولى من تاريخ وجود المنتظمات الدولية حيث كانت النزعة الفردية آنئذ تأخذ بزمام العلاقات الدولية وتهيمن على حركتها. وحيث لم يكن من المتصور أو على الاقل لم يكن من الشائع ان تلزم دولة ما بأمر لم توافق على الالتزام به[1].

وعلى ذلك فاذا كان عهد عصبة الأمم قد جعل من أسلوب الاجماع القاعدة العامة المتبعة في التصويت داخل المنتظم فانه لم يفعل اكثر من « تأكيد التقاليد الدبلوماسية المستقرة والتي تقضي بوجوب تحقق الموافقة الاجماعية لكافة الدول الأعضاء في أي لقاء meeting دولي حتى يمكن إصدار قرار عن ذلك اللقاء »[2].

وقد يثار التساؤل عن الأسباب التي حدت بالمنتظمات الدولية في بدء ظهورها والتي تحدو ببعضها حتى الآن، الى اتباع أسلوب الاجماع في التصويت، ويجاب عادة على ذلك ان هذا النظام فضلا عن إعتباره تطبيقا كاملا لفكرة

---

(١) Boutros B. Ghali, le principe de l'égalité des Etats et les organisations internationales. R.C.A.D.I., 1960/11, T. 100, pp.27 et s.

Vignes Henri, le principe de l'unanimité dans les organisations Européennes, A.F.D.I., 1955, p.111 et s.

(٢) Jenks C.W., Unanimity, the Veto, Weighted Voting, Special and simple Majorities and consensus as modes of decisions in international organisations, in: offerte to Lord McNair, combridge Legal. Essays, 1965, p.49.

وانظر في أمثلة للمنتظمات التقليدية و الحديثة التي اتبعت نظام الإجماع لإصدار قراراتها سواء تلك التي جعلت منه القاعدة العامة في التصويت أو تلك التي جعلته استثناء منها:
Skubiszewski K., Enactement of Law by International Organisations, B.Y.B.I.L., 1965/1966, pp.204-210.

المساواة في السيادة، فانه يحقق ايضا الحماية للدول الأعضاء في أي منتظم دولي، سواء كانت من الدول الصغرى أو كانت من الدول الكبرى.

فحمايته للدول الصغرى واضحة، إذ أنه يحقق لها ضمانا بعدم الافتئات على حقوقها من جانب الدول الكبرى، وبحيث تجد نفسها بفضله في مركز لا تلزم فيه بما لم ترده. ومن ناحية أخرى فانه يحقق حماية للدول الكبرى من أن تجد نفسها في جانب الأقلية، وتصبح بذلك تحت رحمة الدول الأقل منها شأنا وأهمية. فالدول الصغرى عادة ما تمثل الأغلبية في المنتظمات الدولية. وقد يدعوها ذلك الى أن تتجمع ضد الدول الكبرى لتفرض على هذه الأخيرة إرادتها. ومن هذه الناحية فان مبدأ الاجماع يحقق الحماية حتى للدول الكبرى.

ويقال أيضا أن لمبدأ الاجماع أهمية عملية تتمثل في أنه يفرض على الدول البحث عن حلول مقبولة من جانب كل الدول الأعضاء في المنتظم وهذا ما يفيد تطور التعاون الدولي(١).

على أن هذه الحجج ليست كافية لتبرير إعتناق أسلوب الاجماع من جانب المنتظمات الدولية. فمن ناحية، ليس هناك ثمة تلازم بين إحترام مبدأ المساواة وبين إتباع أسلوب الاجماع. فالواقع ان الصورة الوحيدة التي يمكن أن يتحقق فيها المساواة بين كافة الدول على نحو كامل هي المساواة أمام القانون(٢).

---

(١) أنظر في عرض ذلك:

Padirac Raoul, L'égalité des Etats et les organisations inzernationales, L.G.D.J., Paris, 1953, p.143.

(٢) أما عن المساواة الواقعية فهذا أمر يتعذر - إن لم يستحل - تحققه نظراً لأن تقدير هذه المساواة يستند إلى عناصر متغايرة (سياسية واقتصادية وعكسرية... إلخ) تمثل أموراً لا تتاح لجميع الدول بنفس القدر. وفي ذلك يقول :Scelle.

« Du point du vue juridique, il n'a y a qu'une seule égalité, l'égalité devant =

والدول تعد متساوية أمام قانون المنتظم الدولي متى أتيح لكل منها عدد متساو من الأصوات، ومتى كانت الشروط التي ينتج القرار في ظلها آثارا ملزمة هي نفس الشروط التي تنطبق على جميع الدول بنفس القدر وعلى نفس النحو. ومن ثم فاذا كانت جميع الدول تلتزم بقرار صادر بالاغلبية دون تفرقة مسبقة بين دولة واخرى في هذا الصدد، كانت الدول متساوية أمام القانون وبذلك يظل مبدأ المساواة في أمان حتى مع إتباع قاعدة الاغلبية في التصويت.

أما القول بوجود فائدة عملية لاعتناق أسلوب الاجماع تظهر في تشجيع التعاون الدولي فهو قول مفرط في التفاؤل من ناحية، وينافي الحقيقة من ناحية اخرى.

فأما عن إفراطه في التفاؤل فيبدو في أن الامور التي صدرت بشأنها قرارات بالاجماع هي في الواقع من الامور الثانوية وهذا يجعل القول بتحقق التعاون الدولي مع إتباع أسلوب الاجماع في التصويت مشوبا بكثير من عدم الواقعية.

ومن ناحية أخرى فان هناك من السوابق الدولية ما يثبت أن إتباع أسلوب الاجماع قد أدى الى عرقلة التعاون الدولي وليس الى تشجيعه. ومن ذلك مثلا عدم تحقق الاجماع في مؤتمر برلين المنعقد سنة ١٨٧٥ بسبب إعتراض المانيا قد حال دون عرض مشروع المعاهدة الخاصة بالتحكيم الاجباري في حالة المنازعات الدولية على التصويت، وذلك رغم موافقة غالبية الدول المشتركة في هذا المؤتمر على مشروع المعاهدة(١).

= la règle de droit et l'organisation judiciaire, quelle que soit l'importence sociale des intérêts mis en cause... l'égalité de fait est une impossibilité sociale, elle a engendré les difficultés les plus graves et entavé de façon constante le d®eveloppmment de l'organisation sociale inzernataonale».
Scelle, Droit international public, Paris 1944, p.90.

(١) Padirac, op cit,

وأخيراً فانه لكي يمكن القول بأن إعتناق منتظم دولي ما لأسلوب الاجماع في التصويت مبرراً فانه ينبغي أن تتقارب الدول الأعضاء فيها من حيث الأهمية، وأن تتجانس مصالحها، وهي بذلك تصبح أقدر على التوصل الى حلول مقبولة منها جميعا. أما في المنتظمات التي تجتمع فيها دول كبرى واخرى صغرى فإن أسلوب الاجماع يصبح أداة في يد الصغرى للاحتماء من عسف الكبرى، وأداة في يد الدول الكبرى للاحتماء من القرارات غير المسئولة للدول الصغرى... ويبقى المنتظم الدولي بين هذه وتلك مشلول لا حول له ولا قوة.

ولعل هذه الانتقادات حدت بالغالبية العظمى للمنتظمات الدولية المعاصرة الى التخلي عن تطبيق أسلوب الاجماع المطلق عند التصويت على القرارات الصادرة منها، وقامت بادخال بعض الاصلاحات التي تخفف من قسوة التطبيق الدقيق لهذا النظام[١].

التطورات التي طرأت على أسلوب الاجماع:

أ ـ مبدأ الاجماع النسبي:

لا تدعو الحاجة إلى إتخاذ مبدأ الاجماع النسبي كوسيلة للتخفيف من قسوة التطبيق المطلق لأسلوب الاجماع عند التصويت سوى بالنسبة للمنتظمات التي

---

(١) ويرى فريق من الفقه أن تعقد هيكل المنتظمات الدولية وتأكد الشخصية القانونية للمنتظم الدولي الناتج عن النظر إليه على أنه تنظيم قائم ومستقل بذاته عن الدول الأعضاء فيه أدى إلى التخفيف من النزعة الفردية التي كانت تهيمن على المنتظمات الدولية التي ظهرت في فجر التنظيم الدولي وتأكدت بالتالي فكرة المصلحة العامة التي ينبغي أن تسود حتى ولو تعارضت مع بعض المصالح الفردية للدول.

Monaco, Le système de Vote dans les organisations internationales, Mélanges à G. Gidel, Paris, 1961, 471.

وانظر لنفس الفقيه:

Lezioni di organizzazioni internazionali, Torino, 1965, p.97.

تجعل من نظام الاجماع القاعدة العامة المتبعة لاصدار القرارات فيها. ومؤدي هذا المبدأ أنه على الرغم من عدم تحقق الاجماع من جانب كل أعضاء المنتظم فان ذلك لا يمنع من صدور القرار، ولكنه في هذه الحالة لن يسري إلا على من وافق عليه فقط[1]. والمثال الأول للاجماع النسبي نصادفه فيما نصت عليه المادة ٧ من ميثاق الجامعة العربية من أن «ما يقرره المجلس بالاجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالاكثرية يكون ملزماً لمن يقبله».

«لقد جاءت هذه القاعدة توفيقا بين أولئك الذين أرادوا وحدة أقوى، وأولئك الذين أرادوا الدفاع عن السيادة الوطنية»[2].

---

(١) أنظر بوجه خاص:

Economidès, Pouvoir des décisions des organisations internationales européennes, Aspects Européens, Leyde, 1964, p.93.

(٢) أنظر أستاذنا الدكتور محمد طلعت الغنيمي، نظرات في العلاقات الدولية العربية، منشأة المعارف بالاسكندرية، هامش (١) ص١٧٧.

وقرب إلى ذلك أيضاً: الدكتور محمد حافظ غانم، محاضرات عن جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، ص٩٥.

ويعلق Mouskheli على اعتناق الجامعة مبدأ الإجماع في التصويت بقوله:

(أي فيما يتعلق بنظام الإجماع في التصويت في الجامعة العربية):

«Sur ce point comme sur tant d'autres, le pacte est en retard sur les solutions du droit international le plus recent».

ويرى أن التصاق الدول الأعضاء في الجامعة بفكرة المساواة حتى في معناها المادي لا تعدو أن يكون موقفاً غير واقعي:

«Il s'agit de l'égalité absolue ou materielle de cet égalitarisme systématique, sentimental et irréél, dont parle, M. Scelle, et qu'on deduit de la notion de souverainté».

Mouskheli., la Ligue des Etats Arabes, R.G.D.I.P., 1946, T. 50, p.149.

ويرى أستاذنا الدكتور طلعت الغنيمي أنه إذا كان للمنتظم أن يعدل عن أسلوب الإجماع إلى أسلوب الأغلبية استجابة للمحاولات التي سعت إلى ذلك، فإنه ينبغي أن يقترن اعتناق أسلوب الأغلبية «بمنح الجامعة سلطات جزائية تستطيع أن تفرض بها قراراتها وإلا كان عبثاً =

ومثال آخر لمبدأ الاجماع النسبي يتمثل في حالة الامتناع عن التصويت. وفي هذه الحالة لا يتحقق الاجماع الكامل من جانب الدول الأعضاء، ولكن الامتناع عن التصويت لا يقف مع ذلك عقبة في سبيل صدور القرار. ويمكن تفسير الامتناع عن التصويت عندئذ على أحد وجهين:

أولهما: أن يفسر على معنى عدم رغبة الدولة الممتنعة عن التصويت في الالتزام بالقرار الصادر، ومع ذلك فانها لم تصوت ضده لكيلا تعرقل صدوره. وعندئذ فان الدولة لن تتحمل بالالتزامات المنبثقة عن القرار الذي تم صدوره.

ومن أمثلة تلك الصورة ما نصت عليه المادة ٢/٦ من المعاهدة المنشئة لمنظم التعاون الاقتصادي والتنمية التي تقضي بأنه إذا إمتنع أحد الأعضاء عن التصويت فان ذلك لا يمنع من صدور القرار مع عدم الإلتزام به من جانب من إمتنع عن التصويت. ولقد نصت المادة ١٤ من المعاهدة الاوروبية للتعاون الاقتصادي على حكم مماثل.

ثانيهما: على أن الامتناع عن التصويت في بعض صوره الأخرى لا يغير من الامر شيئا، ولا يعني تنصل الدولة الممتنعة عن التصويت من الالتزامات المنبثقة عن القرار. ولقد جاء في المادة ٥/٣٢ من المعاهدة المنشئة للرابطة الاوروبية للتبادل الحر تطبيقا لهذه الصورة. وتنص المادة المذكورة على أن: «القرارات أو التوصيات تعد صادرة بالاجماع اذا لم تعترض أي دولة عضو عليه»(١).

وفي هذه الصورة لا سبيل للتهرب من الالتزام بالقرار سوى الاعتراض عليه صراحة أي منعه من الصدور أصلا.

= أن تصدر قرارات بالأغلبية ثم تقف الأقلية المعارضة منها موقف عدم الاكتراث الأمر الذي يحطم الجامعة بدلاً من أن يقويها، وربما كان الإجراء الوسط مؤقتاً هو الأخذ بأغلبية موصوفة».

(١) Economidès, op., cit., p.84.

أما مجرد الامتناع عن التصويت فانه لا يعرقل صدوره، ويوجب عندئذ الالتزام بأحكامه. ويفسر الامتناع عن التصويت آنذاك على أنه موافقة ضمنية على القرار(١).

ب - السماح بالخروج على مبدأ الاجماع واللجوء إلى أسلوب الاغلبية في بعض الحالات:

والتطور الآخر الذي لحق بأسلوب الاجماع يتمثل في لجوء بعض المنتظمات التي اعتنقته كقاعدة عامة للتصويت فيها الى التحرر من هذه القاعدة في بعض الحالات. على أن الخروج على قاعدة الاجماع في مثل هذه الحالات قد يكون مشروطا بترخيص من جانب المنتظم هو بذاته صادر بالاجماع. ومن ذلك مثلا ما نصت عليه المادة ١/٦ من منتظم التعاون الاقتصادي والتنمية والتي تقضي بأن المجلس يستطيع بقرار إجماعي من جانبه الترخيص بالخروج على قاعدة الاجماع ليتبع قاعدة الاغلبية في بعض «الحالات الخاصة».

وازاء غموض إصطلاح «الحالات الخاصة»(٢)، فاننا نرجح ان يكون المجلس ذاته هو الحكم في تحديد الحالات التي يترخص في الخروج بشأنها على قاعدة الاجماع.

مبدأ الاغلبية

يعد إتباع مبدأ الأغلبية في التصويت من جانب كثير من المنتظمات الدولية الحديثة دليلا على استقرار وصف هدف المنتظمات الدولية على أنه هدف مشترك يرمي إلى تغليب الصالح العام للدول الأعضاء جميعا والذي يقوم

---

(١) «Les décisions ou les récommandations sont considerées comme unanimes si aucun Etat membre n'emet un vote négatif».

(٢) Economidès, op. cit., p.8.

المنتظم على أمره . وهذا ما يقتضي فرض ما تراه الأغلبية على الأقلية[1] .

وجرت عادة المنتظمات الدولية على التمييز بين نوعين من الأغلبية اللازمة لصدور القرارات :

١ ـ الأغلبية العادية ويعبر عنها في بعض الأحوال بالاغلبية البسيطة أو المطلقة . وتحقق هذه الأغلبية يكفي ـ كقاعدة عامة ـ لاصدار غالبية قرارات المنتظمات الدولية بوجه عام .

٢ ـ الأغلبية الموصوفة majorité qualifiée ويعبر عنها في بعض الاحوال بالاغلبية المدعمة majorité renforcée . وهي عبارة عن أغلبية خاصة يشترط تحققها لصدور القرارات التي لها قدر معين من الأهمية .

ويعبر عادة عن خصوصية هذه الاغلبية باشتراط عدد من الأصوات المؤيدة يفوق ذلك العدد الذي يكفي لتحقق الاغلبية العادية (كاشتراط أغلبية ثلثي أعضاء المنتظم ، أو الأعضاء الحاضرين المشتركين في عملية التصويت)[2] .

على أن خصوصية الاغلبية قد تبدو من ناحية اخرى في إشتراط إنتساب عدد معين من الاصوات المؤيدة إلى دول معينة بذاتها ، وهذا ما نراه فيا نصت عليه المادة ٣/٣٧ من ميثاق الأمم المتحدة من أن قرارات مجلس الأمن في غير المسائل الإجرائية تصدر « بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة »[3] .

(١) Balladore-Pallieri, diritto Internazionale publico, op. cit. p.506 et s.

وانظر في تطوير مبدأ الأغلبية :

Bowett, law of international institutions, London, Stevens, 1970, p.358 & f.

(٢) ولقد اشترط ميثاق الأمم المتحدة تحقق أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في عملية التصويت لصدور القرارات المتعلقة بالمسائل الهامة مثل قبول عضوية دولة في المنتظم أو إيقاف عضويتها أو فصلها ، وتعيين الأمين العام للمنتظم ، والقرارات المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين إلى آخر هذه الأمور المنصوص عليها في المادة ١٨ من الميثاق .

(٣) وانظر في أمثلة أخرى متعلقة بمنتظم العمل الدولي : =

ويجري حساب الأغلبية سواء كانت عادية أو كانت اغلبية خاصة على أساس قاعدة أن لكل دولة صوتا واحداً (un Etat – une voix) وهذه القاعدة تعد صدى لمبدأ المساواة القانونية فيما بين الدول، حيث يتساوى كافة الدول كبيرها وصغيرها في عدد الاصوات الذي تتمتع به عند إجراء عملية التصويت.

على أن هناك بعض المنتظمات الدولية قد إستجابت الى اعتبارات الفوارق الواقعية بين الدول الأعضاء فيها. هذه الاستجابة جاءت نتيجة لموجة النقد العنيف الذي وجه إلى مبدأ المساواة فيما بين الدول بصفة عامة من ناحية، والى مبدأ ان لكل دولة صوت واحد ـ باعتباره تطبيقا لمبدأ المساواة ـ من ناحية أخرى.

ويجدر بنا قبل ان نتناول بالدراسة التطور الذي لحق بنظام الاغلبية والمتمثل في بدء تحول بعض المنتظمات عن قاعدة ان لكل دولة صوتا واحدا، نشير الى أن الهجوم على مبدأ الاجماع لم يكن في حقيقته سوى تعبيراً عن ضيق الفقه بالتطبيق الحرفي لمبدأ المساواة وفهمه على معناه المطلق الذي تصوره الفقهاء التقليديون أمثال (Vattel) و (Wolff)(١). على أن الفقه مع تبرمه لم

= Jenks, Unanimity, The veto;..., op. cit., p. 54..٤٠

(١) يقول Wolff في تصويره لمبدأ المساواة:

«Par nature, toutes les nations sont égales entre elles. Car les nations sont considérées comme des personnes libres vivant dans l'état de nature. Donc, puisque par nature tous les hommes sont égaux, toutes les nations sont aussi par nature égales entre elles... puisque toutes les nations sont égales par nature, leurs droits et leurs obligations sont égaux».

Bus Gentium methodo scientifica pertractatum, Francfort, 1947-175.

مشار إليه في Padirac المرجع السابق ص٥٨.

ويقول Vattel:

= «Puisque les hommes sont naturellement égaux, et leurs droits et leurs

يهاجم صراحة مبدأ المساواة بين الدول، بل حاول أن يبرز عدم التناقض بين إحترام مبدأ المساواة وبين العدول عن نظام الاجماع إلى نظام الاغلبية كما سبق أن أوضحنا من قبل[1].

ولكن سرعان ما ضاق الفقه بقاعدة أن لكل دولة صوت واحد داخل المنتظمات الدولية أمام ما رآه من عدم واقعيتها وما تؤدي اليه من فقدان قرارات المنتظمات الدولية التي اتخذت وفقا لهذه القاعدة لقيمتها العملية.

ولما كانت أزمة قاعدة أن لكل دولة صوت واحد وثيقة الصلة بأزمة مبدأ المساواة في حد ذاته، فانه يجدر بنا أن نلقي نظرة على الاتجاهات الفقهية الثائرة على مبدأ المساواة وما نتج عن ذلك من بدء تحول بعض المنتظمات

= obligations sont les mêmes, comme vanant également de la nature, les nations composée d'hommes et considérées comme autant de persommes libres qui vivent ensemble dans l'état de nature, sont naturellement égales... la puissance et la faiblese ne produisent, à cet égard, aucume différence... une pétite république n'est pas moins comme un Etat souverain que le plus pissant royaume».

Vattel, le droit des gens ou les principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souvéraines. Coll. Classics of International Law, Vol. I., 1916, pp. 18-19, 47.

مشار إليه في: باديراك، المرجع السابق ص٥٩.

وانظر في نفس هذا المؤلف أمثلة عديدة لتأثر ذلفقه والقضاء، دولياً كان أم وطنياً، بأفكار vattel وتطبيقه لمبدأ المساواة على النحو الذي صاغه الفقيه المذكور.

أنظر على وجه الخصوص الصفحات: ٧٠ - ٧٤.

(١) أنظر في ذلك مثلاً koo الذي أجرى تفرقة بين ممارسة حق التصويت Voting power الذي تتمتع به الدول الأعضاء في المنتظم والذي يعد في ذاته مظهراً من مظاهر حق المساواة، وبين القوة التي يتمتع بها كل صوت وهذه تختلف فيها كل دولة عن الأخرى بحسب ما تتمتع به كل بنها من درجة الأهمية.

Koo Wellington, voting hrocedures in ifternational political organisations, New York, 1947, p.11.

الدولية عن قاعدة أن لكل دولة صوت واحد، وهو تحول يمثل في رأينا تطوراً لاسلوب الاغلبية عند التصويت على القرارات.

أزمة مبدأ المساواة وأثرها على تطوير قاعدة الاغلبية: نظام تناسب الاصوات:

أ ـ أزمة مبدأ المساواة:

بدأت سهام النقد تنهال على مبدأ المساواة منذ مطلع القرن الحالي، فمن الفقهاء ما ذهب الى اعتباره مبدأ زائفا غير واقعي، وآخرون يرونه عديم الجدوى فضلا عن مجافاته للعدالة، وفريق ثالث يرى له خطره[1].

فهو في رأي البعض مبدأ زائف غير واقعي، إذ أن المشاهد أن الدول الكبرى تتمتع في الجماعة الدولية بمركز يفوق ذلك الذي تتمتع به غيرها. بل إن ما تتمتع به من مركز ممتاز يعد من قبيل القواعد القانونية الطبيعية في المجتمع الدولي[2].

(١) أنظر في عرض هذه الآراء: باديراك، المرجع السابق ص٧٩ ـ ٨٧.
Westllake, traité de droit international, tard. Lapradelle, 1924, pp. 339-340.

فمبدأ المساواة مبدأ مجاف للعدالة، وفي هذا يقول Le Fur

«S'il faut une égalité absolue pourquoi n'existerait-elle pas aussi bien pour les charges sociales que pour les droits?... Si l'égalité des charges apparait comme impossible et même ridicule, il faut bien admettre que la justice et la logique exigent également d'accord de droits sociaux à ceux qui sont appelés à supporter de charges particulièrement lourdes».

وهو مبدأ خطير حيث أنه قد يؤدي إلى الفوضى الدولية وفي ذلك يكتب Gidel قائلاً:

«C'est le point capital qui a echappé aux théoriciens du droit naturel..., en l'absence d'une organisation capable de protéger les droits de petits Etats, l'égalités naturelle est appelée à céder la place au privilège des forts».

= Droits et devoirs des Nations, R.C.A.D.I., 1925, T. 10., pp. 593 et s.

مبدأ المساواة إذن يقوم على أساس فكرة إفتراضية بحتة هي في الحقيقة فكرة خيالية تتنافى مع الواقع والأوضاع القائمة ويتحتم نبذها واستبدالها بغيرها لكي يستمر التنظيم الدولي قائما ومستمراً »[1].

ويرى Castren أن التمسك بمبدأ المساواة القانونية بين الدول الاعضاء في المنتظمات الدولية فيا يتعلق بعدد ووزن الاصوات التي تعطي لكل منها تجعل من مبدأ المساواة غير ذي مضمون. فمن الوجهة النظرية قد يكون متصوراً صدور قرار ساندته الدول الصغرى باعتبارها عادة الدول الاكثر عددا في المنتظمات الدولية. على أن الآثار العملية لمثل ذلك القرار تظل رهينة برد فعل الدول الكبرى، فهذه الأخيرة هي التي تقرر في النهاية حدود الآثار الواقعية التي تنتج عن القرار[2].

هذا بالاضافة إلى أن عملية إرساء القواعد القانونية الدولية وتطورها ليست بعيدة تماما عن تأثير الدول الكبرى ودفعها لها[3].

ينبغي إذن أن نبحث عن فكرة جديدة للمساواة قوامها تناسب السلطة مع

= أنظر أيضاً Bourquin مجموعة دروس لاهاي ١٩٣٨ جزء ٦٤، ص٤٤٩ - ٤٥٠، سيل، الموجز، الجزء الأول ص٢٤١.

(١) الأستاذ الدكتور حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، القاهرة ١٩٩٣، ص٧٧٧.

Castren Eric, la position des grands et petits Etats dans la communaute internationale et particulièrement dans les organisations internationales, in: Internationalrechtiche und staatsiechtliche abhandlungen festschrift für walter Scnatzel, Dusseldorf, 1960, p.28.

(٣) أنظر في عرض شامل بمبدأ المساواة وتطوره والأمثلة لقيام الدول الكبرى بإرساء قواعد القانون الدولي خلال القرن الماضي والقرن الحالي من خلال المنتظمات والمؤتمرات الدولية:

wenchel Herbert, the doctriné of the equality of States and its recents modification, A.J.I.L., vol. 45, July 1951, p.417 and s.

وانظر في ذلك أيضاً:

Padirac, l'égalité des Etats et l'organisations internationales op. cit, pp. = 126 et s.

المسئولية، والمكنات القانونية مع القدرات الحقيقية وليس ما يدعو إلى الاعتراض على وضع هذه المبادىء موضع التنفيذ داخل المنتظمات الدولية بقولة أنه مخالف لمبادىء الديمقراطية، ذلك ان الديمقراطية الحقة - كما كتب جورج سيل تعني « وضع كل في مكانه الصحيح وفقا لقدراته وإمكانياته، كما تعني إعطاء كل عضو في تكوين إجتماعي ثقلا يتوازن مع الفائدة التي ينالها المجتمع من تواجده كعضو فيه »(١).

وفهم مبدأ المساواة على أنها مساواة نسبية هو أمر تقتضيه مبادىء العدالة الدولية(٢).

= وخاصة الصفحات ١٢٨ - ١٣٤ التي يتحدث فيها عن دور الدول الأعضاء في الوفاق الأوربي ثم دور الدول الكبرى بعد ذلك في عملية تشريع القواعد القانونية الدولية.

(١) Scelle G., Droit international public, Paris, 1946-1947, p. 325.

وفي هذا يقول:

«A mettre chacun à sa place selon ses capacités et ses moyens, à donner à chaque membre du corps social une influence proportionnelle à l'utilité mise par lui dans la Communauté».

Padirac, op. cit. p.228.

(٢) ويرى Giullien أنه لا غضاضة في الاعتراف بالدول الكبرى بدرجتها على الدول الصغرى والمتوسطة كلما تعلق الأمر بخلق وتطوير قواعد القانون الدولي:

«La distinction des petites et grandes puissances est installée dans toutes l'histoire. Cette distinction odieuse si elle sert de base à une exploitation, est utilisable quand... elle permet des procedures internationales productives et, tout compte fait, rapides».

Guillien R., Un cas de dedoublement fonctionnel et de législation de fait interne. Le statut du canal de Suez, La technique, les principes de Droit public, Etudes en l'honneur de G. Scelle, Tom 11, p. 752.

Brown P. M., Theory of independence and equality of States, 1915.

Wellas, P., Droit International Public, institutions internationales L.G.D.J., Paris 1967, pp. 248

ويقول Vellas =

ويتشكك البعض في جدوى إعتبار هذا المبدأ من قبيل المبادىء الاساسية للقانون الدولي. فحيث لا تكون الامم متساوية في نفوذها المعنوي والثقافي بل والمادي، وحيث لا تتساوى قدراتها وإمكانياتها في تحقيق المصالح الدولية، وحيث لا يتماثل دورها في إرساء وتفسير وتأكيد قواعد القانون الدولي فانه يصبح من العبث ان نجعل من مبدأ المساواة إحدى المبادىء الاساسية في القانون الدولي. وعندئذ فان ما يدعى إعتباره «حقا للمساواة» ينبغي أن يختصر إلى أوهى وأبسط صورة بحيث يصبح مجرد إحدى قواعد المجاملة وحسن السلوك.

ب ـ أثر أزمة مبدأ المساواة على تطور قاعدة الأغلبية: نظام تناسب الأصوات:

وأمام الهجوم الذي شنه الفقه على مبدأ المساواة، بدأت بعض المنتظمات الدولية في العدول عن قاعدة أن لكل دولة صوت واحد. التي تعد إنعكاسا لمبدأ المساواة، لتحل محله نظاما آخر للتصويت تتناسب فيه الأصوات الممنوحة لكل دولة ـ كما وكيفا ـ مع أهميتها، ومسئوليتها إزاء المنتظم وهذا النظام هو ما يسمى «بنظام تناسب الأصوات»[1].

= «Face à l'inégalité matérielle des Etats, l'égalité juridique est une finction regretable dans la mesure où elle est absolue et où elle attribue à des Etats, dont le potentiel est très différent, des respensabilités juridiques indentiques. Quelle autorité réelle peut avoir une décision prise par une conference ou une organisation internationale sur la base de l'égalité de vote des Etats lorsque cette décision est puissances dépourvues de moyens d'imposer effectivement l'exécutioire réelle de la règle internationale depand de son adéquation à la realité sociale internationale».

(١) وهناك من الفقهاء ما يسميه بنظام تفاوت الأصوات (vote différencié):
Korowicz, Organisations internationales et souverainété des Etats =

ويعرف دراجو هذا النظام بانه:

«أسلوب فني يمكن بواسطته أن تكون الاختصاصات والسلطات الممنوحة للدول داخل المنتظمات متناسبة مع مسئولياتهم الدولية، ومع الدور الذي تلعبه كل منها في داخل المنتظم المعني»(١).

ولعل العقبات الحقيقية التي تقف في سبيل تطبيق نظام تناسب الأصوات على نطاق أشمل في المنتظمات الدولية تتمثل في صعوبات عملية أكثر من مجرد إعتبارات الاقتناع بجدوى هذا النظام وملاءمته. بل أن الإتجاه الغالب في الفقه - على نحو ما بينا - يرى ضرورة المايزة بين الدول الصغرى والدول الكبرى. ولكن كيف يتم هذا التمييز، وعلى أي أساس، وما هي المعايير المتبعة؟... هذه هي الصعوبات الحقيقية.

لم يكن غريبا إذن أن نلاحظ أن المنتظمات التي أتبعت هذا النظام في التصويت هي تلك التي يغلب عليها الطابع الاقتصادي أو الفني وحيث يسهل اعتناق معايير منضبطة لتصنيف الدول الأعضاء من حيث أهميتها. بينما تأخرت المنتظمات ذات الطابع السياسي في هذا السبيل لعدم وجود معيار مقنع، أو بمعنى أدق - معيار يلقى القبول من جانب كافة الدول الأعضاء في المنتظم لإجراء ذلك التصنيف(٢).

---

membres, L.G.D.J., Paris, 1961, p.203. =

ومن الفقهاء ما يسميه بنظام وزن الأصوات:

Drago, Roland, la pondération dans les organisations internationales, A.F.D.I., 1956, p.529 et s.

الدكتور محمد سامي عبدالحميد، قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص٧٨.

(١) دراجو، المرجع السابق، ص٥٣١. وانظر في ذلك أيضاً:

McIntyre, Weighted Voting, in international organizations, Internatiofad Organizations, Vol, III, No., 4, November 1954, p.484.

(٢) وفي هذا يقول Jenks =

وإذا ألقينا نظرة على المعايير التي إستندت إليها المنتظمات الدولية التي اعتنقت نظام التناسب في الأصوات لإجراء تصنيف الدول تبعا لأهميتها، لوجدنا أن هذه المعايير تختلف باختلاف طبيعة النشاط الذي يضطلع به المنتظم.

ففي المنتظمات ذات الطابع المالي مثل البنك الدولي للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، يجري تصنيف الدول بناء على مقدار الحصة التي تساهم بها كل منها في رأس المال المنتظم.

ويتمثل تناسب الأصوات الممنوحة للدول الأعضاء في هذين المنتظمين في صورة كيفية وكمية في آن واحد. فمن الناحية الكيفية يظهر التناسب في شكل ضمان مقعد دائم في مجلس الإدارة لممثلي الدول الخمس التي تساهم بأكبر نصيب من رأس مال المنتظم. ومن ثم فإنه من بين أعضاء مجلس الإدارة الأربع عشرة يوجد خمسة أعضاء معينين بالنظر الى مقدار الحصة التي تساهم بها دولهم في رأس المال، بينما يُنتخب التسعة أعضاء الآخرون من بين ممثلي الدول الأعضاء الآخرين. أما التناسب في صورة الكمية فيظهر في أن «كل دولة عضو في مجلس المحافظين تملك ٢٥٠ صوتا بينما ينضاف الى ذلك عدد من

= «Weighted voting is most readily attainable in an organization the functions of whach are sufficiently circumscribed and will defined to afford 7ome simple basis forthe selection of criteria of relative importance capable of securing general acceptence. Where an organization has a wide range of responsabilities, the factors to be taken into account in assessing the relative interest of its Member7 and imponderabdy and the relative. weight to be attached to the different factors as likely tg be the subjcet of acute controvercy».

Jenks Wilfred, Some constituional problems of internatignal organizataon, B.Y.B.I.L., Vol. 22, 1955, p.41-42.

الأصوات يتناسب مع مقدار حصة كل منهم في رأس المنتظم »[١].

وفي منتظمات الخدمات مثل المنتظم الحكومي الإستشاري للملاحة البحرية نجد أن مجلس إدارة المنتظم مكون من ستة عشر عضواً من بينهم ستة أعضاء يمثلون الحكومات ذات الأهمية الكبرى في ميدان الخدمات الملاحية البحرية، وست يمثلون الدول الأكثر أهمية في ميدان التجارة البحرية الدولية. ولقد نصت المادة ٥٠ حرف ب من معاهدة المنتظم الدولي للطيران المدني على نص مقارب[٢].

أما في الجماعات الأوروبية فإن المعايير المستعملة قد تكون إقتصادية كما هو الحال في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، ويتمثل في إسناد قيمة معينة لأصوات الدول التي تنتج حصة معينة من الإنتاج الكلي للمنتظم من الفحم والصلب. وتنص المادة ٢٨ من المعاهدة المنشئة للمنتظم المذكور على حالتين يتبع نظام التناسب في الأصوات عند التصويت في أي منها:

١ ـ في الأحوال التي تتطلب فيها إقتراحات اللجنة رأيا موافقا للمجلس لإمكان إصدار القرار فإن هذا الرأي يصدر إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس (٤ ضد ٢) بشرط أن تضم الأغلبية صوت إحدى الدول المنتجة لمقدار سدس الإنتاج الكلي للمنتظم من الفحم والصلب (فرنسا أو المانيا). كذلك فان الرأي الموافق يعد قد صدر حكما في حالة تعادل أصوات أعضاء المجلس (٣ ـ ٣) إذا اصرت اللجنة على قرارها، واذا ضم أحد جانبي

(١) Drago, la pondération, op. cit., p. 533.
Oppenheim, International Law, 8th edition, London, 1955, t.1, p.277.
Bowett, The Law of international institutions, 2nd. ed., London, Stevens, 1970, pp.121-122.

٢) أنظر فيا يتعلق بطريقة انتخاب أعضاء مجلس منتظم الطيران المدني:

Mankiewicz, R.H., L'O.A.C.I.: Mode d'élection et composition du
= Conseil, interprétation de l'Article 50 de la Convention du Chicago,

الأصوات المتعادلة الصوت الموافق لدولتين تنتج كل منها مقدار سدس الإنتاج الكلي للمنتظم. (أي ينبغي أن تؤيد كل من فرنسا وألمانيا - في حالة تعادل الأصوات - قرار اللجنة حتى يعد الرأي الموافق Avis Conforme قد صدر حكما[1].

ب- كافة القرارات الصادرة عن المجلس والتي لا يتطلب فيها الإجماع أو أغلبية موصوفة - تصدر بالأغلبية المطلقة (٤ ضد ٢) بشرط أن تضم الأغلبية صوت كل من فرنسا وألمانيا.

ومن الملاحظ أن هذا النظام يجعل من شبه المستحيل إصدار قرار لا توافق عليه كل من الدولتين ذات الأهمية الكبرى في إنتاج الفحم والصلب داخل المنتظم المذكور[1]. أما في الجماعة الاقتصادية الأوروبية والجماعة الاوربية للطاقة الذرية فإن عدد الأصوات الممنوحة لكل دولة عضو فيها يتناسب مع عدد سكان كل منها[1].

فالمادة ١٤٨/١ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الاوروبية والمادة ١١٨/١ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاوروبية للطاقة الذرية تنصان على منح كل من فرنسا وانجلترا وألمانيا وإيطاليا (باعتبارها الدول الاكثر عددا في سكانها) ١٠ أصوات وكل من هولندا وبلجيكا خمسة أصوات والدانمرك وايرلندا ثلاثة أصوات، أما لوكسومبرج فلها صوتان فقط.

= A.F.D.I., 1959, p.549-568.
Yemin, op. cit., p.116.

(١) أنظر: Savijevicljub, Les problèmes de la pondération dans les institutions européennes, Leyde, 1959.
Catalano, op. cit., p.46.

(٢) Economidès, op. cit., p.88.

(٣) Economidès, op. cit., p. 88-89.

وتنص الفقرة الثانية في كل من المادتين المذكورتين على أن القرار يصدر بأغلبية ٤١ صوتا اذا كان صادرا بناء على اقتراح من جانب اللجنة، بشرط إنتماء الاصوات المذكورة إلى ست دول على الأقل.

ويلاحظ أنه باشتراط هذه الأغلبية يصبح من المستحيل من ناحية إصدار قرار تعارضه دولتان من الدول الكبيرة، ومن ناحية اخرى يصبح من المستحيل إصدار قرار ضد إرادة دولة كبيرة تعضدها كل من هولندا وبلجيكا[١].

وبعد أن عرضنا الامثلة للمعايير المختلفة التي اتبعت من جانب المنتظمات التي اعتنقت نظام تناسب الأصوات يبقى أن نتساءل هل يمكن أن يجد هذا النظام صدى داخل المنتظمات السياسية؟ لعلنا نبادر الى الإجابة بقولنا أنه من الصعب أن يطبق على المنتظمات السياسية وليس من المستحيل.

فالواقع أنه بذلت كثير من المحاولات في سبيل إيجاد تطبيق لهذا النظام داخل المنتظمات ذات الطابع السياسي. ولكن المعايير التي نودي بها حتى الآن لم تحظ بقبول عام من جانب الدول الأعضاء في مثل هذه المنتظمات[١].

---

(١) أنظر في الاشارة إلى المحاولات المختلفة التي أريد منها تطبيق نظام تناسب الأصوات في منتظم الأمم المتحدة:
Korowicz, organisations internationales... op. cit pp. 203–209 Drago, op. cit... pp. 542–547.

المبحث الثالث

الصور المختلفة التي تصدر فيها القرارات

تتعدد طوائف القرارات الصادرة عن المنتظمات الدولية بحسب المعيار الذي يستند إليه في تصنيفها فهناك من المعايير ما يعتد بالدور الوظيفي الذي يقوم به القرار، وهنا تنقسم القرارات الى تشريعية أي تلك القرارات التي تضع قواعد قانونية عامة، وقرارات ادارية وهي التي تأتي تطبيقا لقاعدة قانونية عامة في شأن مركز قانوني فردي، وقرارات قضائية وهي التي ترمي الى حسم نزاع ما.

وهناك من المعايير ما يعتد بنطاق المخاطبين بأحكامه، وتنقسم القرارات استنادا اليه الى قرارات ذات أثر عام واخرى ذات أثر خاص. فالاولى تتوجه الى مجموع المخاطبين بأحكامها دون تحديد لذواتهم، كأن يتوجه إلى كافة أعضاء المنتظم، بينما تتوجه الثانية الى مخاطبين محدودين ومعينين بالذات[١].

على أن المعيار الذي نستند إليه في تصنيف القرارات الصادرة عن المنتظمات الدولية في هذا المبحث هو مدى ما تتمتع به من آثار ملزمة. ودافعنا الى ذلك هو أن هذا المعيار يتميز بالعمومية والانضباط باعتبار أن أي قرار صادر عن المنتظم أيا كان الجهاز الذي أصدره، ومهما كان الموضوع الصادر بشأنه يمكن ان يصدق عليه هذا المعيار. وعلى ذلك نقسم القرارات بناء عليه الى قرارات ملزمة، décision وأخرى غير ملزمة وهو ما اصطلح على

(١) Sereni, Organizzazioni internazionali, Milans, Giuffré, 1959, p.220 et s.

تسميته « بالتوصية «récommandation» .

ونلفت النظر منذ البداية الى ان القرارات التي نعتد بها في هذا الصدد هي تلك التي يكون قد تم صدورها وتنسب الى المنتظم ذاته وتعد تعبيراً عن إرادته وليست تلك التي تعد فحسب عنصرا من عناصر إصدار القرار النهائي[1] .

نشرع بعد هذا في استعراض طوائف القرارات الصادرة عن المنتظمات الدولية فنبدأ بدراسة القرارات الملزمة ، ثم نعرض بعد ذلك الى التوصيات .

أولا : القرارات الملزمة :

وهو إلزام قد يتناول كلا من الغاية المراد تحقيقها من وراء اصدار هذا القرار وكذلك الوسيلة المتبعة في تحقيق ذلك . وقد يتناول الغاية فحسب مع ترك وسيلة بلوغها للسلطة التقديرية للمخاطب بالقرار ليتخير أفضل السبل في نظره ليحقق هذه الغاية.

القرارات الملزمة في كافة عناصرها[2] :

نقصد بالقرارات الملزمة في كافة عناصرها تلك القرارات ذات القدرة الذاتية على إنتاج آثار قانونية ملزمة حالا ومباشرة[3] أو بمعنى آخر هو القرار

---

(١) أنظر في التفرقة بين القرارات التي تعد تعبيراً عن إرادة المنتظم وما عداها : مؤلفنا في النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية . . . المرجع السابق ، ص١٣٥ وما بعدها .

(٢) كانت المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب هي أسبق المعاهدات الدولية المنشئة للمنتظمات إلى تعريف المقصود بالقرار ، وبأنه ملزم في كافة عناصره ، حيث تنص المادة الرابعة عشرة من المعاهدة المذكورة على ما يلي :
«Pour l'exécution des missions, qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au présent traité, la Haute Autorité prend des décisions, formule des récommandations ou émet des avis.
Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments».

(٣) ومعيار القدرة الذاتية لإنتاج الإلتزام كمعيار لتمييز القرارات الملزمة اعتنقته أيضاً محكمة =

القابل للنفاذ الفوري. ولقد أردنا من وراء إختيار عبارة «القابل للنفاذ الفوري» للإشارة الى القرار الملزم في كافة عناصره إبراز عدم توقف إنتاج القرار لآثاره على تدخل لاحق من جانب من وجه إليه، بل تتوافر للقرار بهذه الصفة كافة العناصر التي تهيئه لأن يكون نافذاً بذاته، دون إضافة أي عنصر خارجي على العناصر المكونة له[1].

= الجماعة الأوروبية للفحم والصلب حينما قررت

«Si l'acte fait naître par lui–même une obligation, il s'agit d'une Décision».

Arrête 32 et 33/58, Société nouvelle des usines de pontlieu acièries du Temple (S.N.U.P.A.T.) contre Haute Autorité, Rec. V, pp.275, 298.

(١) يعرف Vedel القرار القابل للنفاذ الفوري Décision exécutoire بأنه «L'acte dans leuqel, l'administration met en œuvre ses pouvoirs de modification unilatérale des situations juridiques». (Précis Droit Administ., Paris, 1970, p.89).

وقرب أيضاً إلى ذلك: التعريف الذي وضعه Rivero للقرار القابل للنفاذ الفوري بأنه:

«L'acte juridique emis unilatéralement par l'administration en vue de modifier l'ordonnancement juridiue: par les obligations qu'il impose ou par le droit qu'il confère».

Manuel deu Droit Administratif, 4o éd., Paris, 1968, p.160.

ويفهم مما كتب هذان الفقيهان أنه يكفي لاعتبار القرار قابلا للنفاذ الفوري أن تكون له القدرة الذاتية على تغيير المراكز القانونية، بإنشاء حق أو التزام، أو بالتأثير على القائم منها دون أية اشارة إلى عنصر التنفيذ الجبري. إذ أن ذلك العنصر يعد في واقع الأمر خارجاً عن صفة القابلية للنفاذ الفوري، وانما هو أداة ذلك النفاذ.

ويعبر Ribolzi عن هذا النوع من القرارات - وهي التي أطلق عليها self–executing بقوله:

«Con efficacia immediata ai soggetti destinatari e sono caratterizzate proprio nella loro essenza dal fatto che istituiscono rapporti guiridici di imidiata efficacia in capo ai destinatari. Si tratta di norme a cosidetta strutura self–executing, ossia di norme che, une volta emanate da un ordinamento giuridico a carattere internaionale validamente constituito tra gli stati membri, sono idonee ad imporre direttamente diritti ed =

والقرار الصادر عن المنتظم يعد ملزما إذا توافرت له المواصفات المذكورة حتى ولو أطلق عليه إسم آخر غير تسميته بالقرار الملزم، وحتى ولو إحتجب خلف صورة اخرى من صور القرارات غير الملزمة التي نشير إليها في حينها.

والقرارات الملزمة بهذا المعنى قد تكون - بالنظر الى دائرة المخاطبين بما

= oblighi in capo ai distinatari.

Ribolzi Cesare, Diritto Amministrativo Comunitario, VII, Corso di diritto e di economia delle Communità Europee, 1967/1968, Milane, p.11.

وهذه الأفكار يمكن استنتاجها أيضاً من حكم لمجلس الدولة الفرنسي في القضية المعروفة باسم Amoros والتي جاء فيها أن القرار يصبح قابلا للنفاذ بذاته في كل حالة « يتضمن فيها تعديلا لمراكز قانونية ».

Amoros et autres, Arrêt du 23 Janvier 1970, L'actualité Juridique, Droit administratif (Revue Mansuelle), Mars 1970, II éme partie, Jurisprudence, pp.178 et ss.

ولا نجد غضاضة في أن نعتنق نفس الأفكار التي اعتنقها فقهاء القانون الإداري ومجلس الدولة في القضية المذكورة. فنقول بأن القرار الصادر عن المنتظم الدولي يعد قابلا للنفاذ الفوري متى كان من شأنه أن يعدل المراكز القائمة قبل صدوره على صورة إنشاء حق أو التزام أو بالتأثير على القائم منها، بقطع النظر عن تنفيذه الفعلي أو عدم تنفيذه.

ونضيف إلى طائفة القرارات الملزمة، تلك القرارات التي تؤثر - كما قال أستاذنا الدكتور الغنيمي بحق - على المراكز القانونية القائمة قبل صدورها مثل القرارات التي توسع من اختصاص جهاز أو آخر في المنتظم ومثالها قرار الاتحاد من أجل السلام.

أنظر المرجع المذكور ج ٢ ص٤٣١ هامش ٣.

ونحن في اعتناقنا لهذا الرأي نجد في أحكام محكمة الجماعات الأوروبية ما قد يؤيد هذا النظر. فلقد اعتبرت المحكمة من قبيل القرارات الملزمة خطاباً صادراً من السلطة العليا متضمناً « توجيهات » إلى أحد المشروعات الخاصة في إيطاليا، ويترتب على ذلك قبول الطعن فيه بالإلغاء، وهو أمر ما كان يتيسر لها لو لم تكيفه على أنه قرار ملزم بالمعنى الوارد في المادة ١٤ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب ولقد جاء في الحكم المذكور أن الخطاب المعنى: « قد أرسى قاعدة يمكن تطبيقها عند الإقتضاء en cas écheant، ومن ثم فاننا نكون بصدد قرار بالمدلول الذي أوردته المادة ١٤ من المعاهدة ».

= Affaires 8 et 9/55, Société Industrielle Lev Orazino et Ferro contre la

ترتبه من حقوق أو إلتزامات - قرارات فردية وقد تكون قرارات عامة. والطائفة الاولى تضم القرارات التي تتوجه بخطابها الملزم الى المخاطب أو المخاطبين بها منظورا اليه أو إليهم في ذاتهم. ومثال القرارات الفردية الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الدولية (محكمة العدل الدولية، محكمة الجماعات الأوروبية، المحكمة الإدارية للأمم المتحدة)، والقرارات الصادرة بتعين أو فصل موظف في المنتظم والقرارات الصادرة بتعين الأمين العام للأمم المتحدة أو رئيس محكمة العدل الدولية أو رئيس الجمعية العامة (منظوراً إليهم في ذاتهم).

أما القرارات الملزمة العامة فانها تتوجه بخطابها بصورة عامة ومجردة أو بمعنى آخر فإنها ترسي قواعد سلوك عامة ومجردة أي أنها ترسي قواعد قانونية بالمعنى الفني الدقيق.

ومن بين طائفة القرارات العامة الصادرة عن المنتظمات الدولية القرارات التي عرفت باسم «اللوائح»، التي فهمت من جانب كثير من المنتظمات الدولية على أنها تشير الى القرارات التي تنظم اسلوب سير العمل داخل أحد أجهزة المنتظم[1].

= Haut Autorité, Rec. Vol. II, p.225.

ولقد ظلت المحكمة على ولائها لهذا المسلك، حيث اعتبرت من قبيل القرارات الملزمة - بناء على المعيار السابق الإشارة إليه - كل رأي Avis يصدر عن السلطة العليا يخفي خلف تلك التسمية قراراً يرتب تغييراً في المراكز القانونية القائمة بانشاء حق أو التزام:

Affs. Jointes 1−57 et 14−57 Société des Usines à Tube de la Sarre contre Haute Autorité, Arrêt du 10/11/1957. Rec. Vol. III, p.201 et s.

(١) أنظر في ذلك:

Chaumont, les organisations internationales, fasc. II, Les Cours — de droit, Paris, 1960/1961.

واللوائح الداخلية تعد من قبيل القرارات الملزمة حالاً ومباشرة لمن توجهت إليه بخطابها. وفي هذا يقول ريتر:

«إن توصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تنشىء الأجهزة، وترسي قواعد عامة لازمة لسير العمل في المنتظم ينبغي أن تعتبر ملزمة للمنتظم ولأجهزته وكذلك للدول الأعضاء فيه»(١).

وتظهر الخصائص الملزمة الفورية والمباشرة لهذا النوع من القرارات المسمى باللوائح في حالة مخالفة الأحكام التي يتضمنها. فأي قرار يصدر عن جهاز ما لم يراع فيه الشروط التي استوجبتها اللائحة يعد قرارا باطلا غير منتج لآثاره.

وهو يرى أن لهذه اللوائح طابعا تسلطيا على من توجهت إليه بخطابها. ويجعل من ذلك الطابع إحدى السمات التي تحكم علاقة المنتظم بالدول في مجال العلاقات الداخلية للمنتظم(٢).

على أن إصطلاح اللائحة باعتبارها قراراً عاما قد فهم على نحو آخر في الجماعات الأوروبية، اذ تشير الى القرارات القاعدية الصادرة عن الجماعة الاقتصادية الاوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية والتي تتضمن قواعد عامة تنفذ حالا ومباشرة على جميع الدول الاعضاء في المنتظمين المذكورين وعلى

---

(١) Reuter, principes de droit international public, R.C.A.D.I., 1961, II, P.529.

(٢) ريتر، مجموعة دروس لاهاي المشار إليها، ص٥٢٩، وفي هذا يقول

«Si l'on considère les rapports des Etats Membres et l'organisation au sein des Nations Unies, on ne peut manquer d'être frappé par les correspondances vraiment très caractérisées des règlements internes, consacrés aux systèmes de procédure, par exemple en ce qui concerne les organes des Nations Unies, l'emprise autoritaire de l'organisation sur les Etats est indeniable».

رعاياها دون حاجة الى تدخل من جانب هذه الدول.

وفي هذا تنص المادة ١٨٩ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الاوروبية والمادة ١٦١ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية على ان:

«اللوائح ذات أثر عام a une portée générale، وهي ملزمة في كافة عناصرها، كما أنها تنطبق حالا ومباشرة في كافة الدول الأعضاء.

القرارات الملزمة من حيث الغاية دون الوسيلة؛

هذه صورة أخرى من القرارات الملزمة نصت عليها صراحة لأول مرة المادة الرابعة عشرة من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب. والتي يمكن أن نجد لها تطبيقات في المنتظمات الدولية الاخرى (م١٩/٦ من منتظم العمل الدولي، منتظم اليونسكو).

ولعل الطريف في هذا النوع من القرارات أنه لم يطلق عليها اسم «القرار الملزم» بل لم يطلق عليها اسم قرار اطلاقا وإنما أطلقت عليه تسميات مختلفة من جانب المنتظمات الدولية. فلقد أطلق عليها اسم توصية récommandation في المعاهد المنشئة للجماعة الاوروبية للفحم والصلب حيث جاء في المادة ٣/١٤ ان:

«التوصيات تتضمن التزاما من حيث الغايات التي تهدف اليها، ولكنها تترك لمن توجهت اليهم بخطابها إختيار الوسائل الذاتية لتحقيق هذه الغايات.

بينما يطلق على القرارات التي لها ذات المضمون اسم «توجيهات» directives في المعاهدتين المنشئتين للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية والجماعة الاقتصادية الاوروبية (م١٦١، م١٨٩ على التوالي).

« التوجيهات تلزم الدولة المخاطبة بها فيما يتعلق بالنتائج اللازم التوصل اليها مع ترك اختيار الشكل والوسائل الذي تتحقق فيه وبها هذه النتائج الى الاختصاص الوطني للدولة المعنية ».

ما هو الفارق اذن بين القرارات الملزمة من حيث الغاية دون الوسيلة وبين طائفة القرارات الملزمة في كافة عناصرها؟؟ الجواب على ذلك في رأينا هو أن الفارق ليس في الطبيعة[1] وانما هو فارق زمني بحت ينصرف الى اللحظة التي ينتج فيه القرار آثاره. فبينما في التصرفات القابلة للنفاذ الفوري تنتج هذه الآثار فور صدور القرار نجد أن الآثار في حالة القرارات التي نحن بصدد دراستها آثار مضافة الى اجل ان صح لنا التصوير.

القرارات غير الملزمة: التوصيات

تتميز طائفة القرارات التي نشرع في دراستها الآن بغياب القوة الملزمة للآثار القانونية التي تنتجها. وبعبارة أخرى فان هذه القرارات ليست لها القدرة الذاتية ـ استقلالا عن تدخل عناصر أخرى خارجة عن العناصر المكونة لها ـ لإنشاء حق أو التزام لصالح المخاطب بها أو على عاتقه.

على أن هذه القرارات ليست مع ذلك مجردة من أي أثر قانوني، بل ان النظام القانوني للمنتظم يسند اليها القدرة على انتاج ثمة آثار قانونية معينة تدنو في مرتبتها عن مرتبة إرساء الحقوق والالتزامات.

---

(١) يرى فيرالي أن إصطلاح «التوصية» المذكور في المادة ٣/١٤ من المعاهدة المنشئة للفحم والصلب لم يرد به الإشارة إلى قرار غير ملزم بقدر ما أريد به إيجاد تفرقة اصطلاحية بين طوائف القرارات المختلفة الواردة في المادة المذكورة.

Virally, valeur Juridique des récommandations des organisations Internationales, A.F.D.I., 1956, p.84–85.

ولقد جرى الفقه في غالبيته على إطلاق إصطلاح « التوصية » على هذا النوع من القرارات[1]، ونحن من جانبنا لا نريد أن نغير من ذلك التقليد لنبحث عن تسمية اخرى، وانما نشايع ما جرى عليه استعمال الفقه لهذا الاصطلاح للدلالة على هذه الطائفة من المقررات.

الوصف القانوني للآثار الناتجة عن التوصيات:

سبق لنا أن أشرنا إلى أن التوصية لا تنتج بذاتها حقوقاً والتزامات لصالح المخاطب بها أو على عاتقه ولكنها تنتج آثارا قانونية دون ذلك. هذا هو القدر المتفق عليه في الفقه. ولكن إذا حاولنا ان نستطلع الآراء الفقهية المختلفة حول تحديد ماهية الآثار القانونية الناتجة عن التوصية وجدنا أنفسنا في مواجهة تباين كبير.

---

(١) أنظر على سبيل المثال لا الحصر:

Malintoppi, le raccomandazioni internazionali, op. cit. pp.128–129.

Virally, la valeur juridique des récommandations. op. cit., pp.66 et ss.

Lachs, Les Rôles des organisations internationales dans la formations des règles du droit international; Mélanges offerts à H. Rolin, Paris, Pedone, pp.165 et s.

Tonkin, droit international public, Problèmes Théoriques, Paris, Pedone, 1965, p.104.

Fitzmaurice, the Law and Procedure of International Court of Justice, B.Y.B.I.L., 1958, p.5 et s.

وانظر أيضاً محمد طلعت الغنيمي الذي يرى ان التوصية هي إرادة تصدر عن المنتظم ولكنها لا تتضمن معنى الأمر والإلزام بذاتها ولكنها تتضمن مجرد نصيحة أو رغبة، أو دعوة التنظيم الدولي، المرجع السابق ص٤٢٩.

محمد سامي عبد الحميد، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية، المرجع السابق ص١١٢ وما بعدها.

عبد العزيز سرحان، الأصول العامة للمنظمات الدولية، المرجع السابق ص٢٢٧ وما بعدها.

ولا نريد ان نعرض في هذا المصنف للجدل الفقهي الذي أثير في هذا الصدد[1]. وكل ما نحاول ابرازه هو ان التوصية تخلق ما يمكن تسميته « بالشرعية الدولية » على معنى ان الإقتضاء الذي تتطلبه التوصية من المخاطب بها يعد بمثابة تعبير عن رأى القانون الدولي بصدد المسألة التي صدرت التوصية بشأنها ؛ وبعبارة أخرى فإن التوصية تخلق قرينة قانونية على شرعية السلوك الذي يتفق مع مضمونها.

ولعلنا نجد سندا لذلك التصوير في العبارة الواردة في الفقرة الثانية من المادة الثانية من ميثاق الامم المتحدة، وفي التفسيرات الفقهية التي أعطيت لهذه العبارة.

فالمادة المذكورة تنص على أن أعضاء المنتظم « يقومون في حسن نية بالإلتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق ».

ولقد ذهب جانب من الفقه الى تفسير هذه العبارة - في شأن التوصيات - على أساس أنها تعني ان الدول لا تستطيع ان تضرب صفحا عما جاء في التوصية، ولا أن تتجاهلها تجاهلا تاما، بل إن عليها إما تنفيذها، وإما ان تقدم تبريرا لامتناعها عن التنفيذ، ولكنها في جميع الأحوال لا تستطيع أن

---

(١) انظر: لوتاباراخت في رأيه الفردي السابق الإشارة اليه ص١١٩ وما بعدها والذي جاء فيه:

«Ce qu'on a contesté et je crois à juste titre — c'est son droit à ignorer purement et simplement les recommandations et de s'abstenir de fournir des raisons pour ne pas leur donner effets ou ne pas les soumettre à l'examen en vue de leur donner effet.. l'Etat en question, s'il n'est pas tenu d'accepter la récommandation, est tenu de l'examiner de bonne fois...».

وانظر أيضاً:

Chaumont, les Organisations Internationales, op. cit. pp.181 et ss.
Sorensen, R.C.A.D.I., 1960/III Tome 101, p.97.

تذهب الى عكس ما اقتضته التوصية[١].

وعلى ذلك فإن الدول التي تنصاع الى ما أمرت به التوصية او انتهت عما نهت عنه من سلوك ، إنما تفعل ذلك وهي مطمئنة الى مشروعية مسلكها واتفاقه مع القانون الدولي[٢].

أما اذا امتنعت عن تنفيذ ما جاء في التوصية ظل موقفها هذا مشوبا بعدم المشروعية حتى تُقدم الدليل على عكس ذلك أي تقديم الأسباب التي تبرر هذا الإمتناع ، ويظل المنتظم الحكم في تقدير وجاهة هذه المبررات[٣].

---

(١) انظر بتفصيل كبير مؤلفنا في النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية السابق الاشارة إليه ، ص١٤٣ وما بعدها ، وعلى وجه الخصوص ص١٥١ وما بعدها.

(٢) أنظر في ذلك:
Virally, la Valeur Juridique des Récommandations.. op. cit. p. 87.
وقد ذهب الى أن:

«L'Etat qui ce conforme à une récommendation qui lui est adressée doit être considéré comme remplissant les obligations qu'il avait assumées en devenant membre de l'organisation internationale.. Ce recours à la guère et même toute forme de représailles contre un Etat qui se conforme à une récommandation doit être consid%erée comme une violation de ces obligations sociales par celui qui est l'auteur».

وانظر أيضاً:

Panerianco M., Risoluzioni delle Nazioni Unito e liberta degli stati membri, op. cit., p.287.

Confort, La funzione dell'Accordo, op. cit., p.125 et s.

(٣) ولعل من الأمور التي لها دلالتها ـ كما يقول فيرالي بحق ـ ان الدول قد جرت علي عدم طرح ما جاء في التوصية ضاربة بها عرض الحائط با إنها تسعى ـ جادة أم متملصة ـ إلى ابداء أسباب عدم انصياعها الى أحكامها:

«Il est significatif que lorsque les Etats ne désirent pas se conformer à une récommandation ils ne se contentent souvent pas d'imvoquer simplement son caractère non obligatoire, mais préférent contester la calidité de la récommandation elle-même et la compétence de l'organe qui l'a emise. On peut ainsi constater sans aucun doute une certaine

المبحث الرابع

مصير قرارات المنتظمات الدولية

من بين القرارات التي تصدرها المنتظمات الدولية ما يراد من ورائه تحقيق غاية معينة ، أو أن يكون صادرا لينفذ في خلال فترة محددة سلفا طالت هذه الفترة أم قصرت . وفي كلا الحالتين فإن القرار يصبح منتهيا اذا ما تحقق الغرض من وراء صدوره ، أو اذا انقضت الفترة التي أريد له أن يسري في خلالها .

على أن هناك طائفة أخرى من القرارات تصدر لمدة غير محددة ، فالأصل عندئذ أن تظل هذه القرارات قائمة منتجة لآثارها إلى أن يتم نسخها عن طريق استبدالها بقرارات أخرى ، أو تعديلها أو إلغائها .

تعديل القرارات أو إلغاؤها

إذا صدر قرار ما لمدة غير محددة أو لتحقيق هدف ذي طبيعة متجددة ، فالأصل أن يستمر العمل بهذا القرار . على أنه قد تتغير الظروف التي في ظلها ومن أجلها تم اصداره ، عندئذ يقتضي الأمر البحث عن امكانية تعديله أو الغائه كلية . فإعادة النظر في القاعدة أو التصرف كلما أقتضت الظروف ذلك يعد من جوهر النظم القانونية بوجه عام ، وضمانا لاستمرارها وتجددها .(١)

التعديل :

ولا يثير تعديل التوصيات - باعتبارها تصرفات غير ملزمة تصدر عن المنتظمات الدولية - صعوبات ما من الناحية العملية . فالأصل أنها لا تنشىء

---

(١) Schermers Henry G., International institutional law, vol II, Leiden, sythoff, 1972, p. 368 and f.

حقوقا والتزامات بذات التحديد والفورية الذي تنشئه القرارات الملزمة. ومن ثم لا يثير تعديلها مشكلات قانونية متعلقة بتعاقب التوصيات، وما قد يثيره ذلك من تنازع. والصورة العملية التي يأتي عليها ذلك التعديل تتمثل عادة في توصية لاحقة يذكّر فيها المنتظم بتوصية أو توصياته السابقة ثم يذكر بعد ذلك الحكم المعدل الذي يمثل مضمون التوصية اللاحقة.

أما بالنسبة للقرارات الملزمة فإن الأمر يختلف، ومن ثم فإن الاجراءات المتبعة في تعديلها تسير على ذات النهج اللازم لاصدارها. من ذلك مثلا أنه في إطار الجماعات الأوروبية، وفي الأحوال التي يستلزم فيها الحصول على الرأي الموافق للبرلمان الأوروبي لكي يقوم مجلس الوزراء باصدار القرار فإن عليه الحصول على الرأي الموافق للبرلمان الأوربي إن أراد التعديل.

كذلك فإن المادة ١٥٥ من معاهدة روما تنص على ضرورة أخذ رأي اللجنة في بعض الأمور قبل أن يقوم مجلس الوزراء بإصدار قرارات بشأنها أو قبل أن يجري تعديلات على قرارات سبق اصدارها. كل ذلك ما لم ينص صراحة على اجراءات أخرى أكثر يسرا.

وفي إطار الأمم المتحدة فإنه على الرغم من عدم النص الصريح على ضرورة اتباع ذات الاجراءات الخاصة بإصدار القرار في حالة الرغبة في تعديله فإننا نرى أنه من الناحية العملية يتعذر اجراء تعديلات بدون اتباع ذات اجراءات الاصدار. وعلى ذلك فإنه في الأحوال التي يقتضي فيها الأمر صدور توصية مسبقة من مجلس الأمن قبل أن تقوم الجمعية العامة باصدار قرارها، أو في الأحوال التي يستلزم فيها أغلبية خاصة لاصداره، فإن توصية مجلس الأمن وكذلك تصاب الأغلبية الخاصة ينبغي أن يتحققا في حالة تعديل القرار؛ اللهم الا إذا نص صراحة على غير ذلك كما سيأتي البيان عند حديثنا عن تحديد المقصود بالمسائل الهامة المعروضة على الجمعية العامة للأمم المتحدة.

الالغاء

يعني الإلغاء انهاء الوجود القانوني للقرار المعني بحيث يزول وتزول الآثار المترتبة عليه. وإلغاء القرارات يلجأ إليه في المنتظمات ذات الطابع الفني أكثر من تلك التي تتميز بالطابع السياسي. ولعل ذلك راجعا إلى أن القرارات التي تصدر في إطار تلك الأخيرة لا تتمتع ـ غالبا ـ بالقوة الملزمة وانما تتمثل عادة في التوصيات. وهذا ما لا يطرح ضرورة عملية لالغاء القرار.

وقد يستتبع إلغاء القرار إحلال قرار آخر محله بحيث يعد ناسخاً له، أو قد يكتفي بالالغاء فحسب.

ولا يحول دون إلغاء القرارات الصادرة من المنتظم أن تكون هناك حقوق قد ترتبت لصالح المخاطبين بأحكامهم. بل إنه يجوز ـ كما ذهبت إلى ذلك محكمة العدل الخاصة بالجماعات الأوروبية ـ أن يسري الالغاء بأثر رجعي. وعندئذ لا يكون لمن تضرر من إلغاء القرار سوى الحق في التعويض. وفي هذا تقول المحكمة «أن من حق السلطة العليا الغاء القرار الصادر منها حتى ولو تم ذلك بأثر رجعي طالما كان ذلك ما يقتضيه تحقيق الأمن القانوني securité legale، على أن تصرفات السلطة العليا في هذا الصدد تظل خاضعة للرقابة القضائية لمحكمة العدل الأوروبية»[(١)].

أن اصدار قرار مشوب بعدم المشروعية يعد في ذاته عملا خاطئا حتى ولو تم الغاؤه ومن ثم فانه يجوز لمن تضرر منه أن يطالب بالتعويض وفقا للمادة ٤٠ من معاهدة باريس المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والمادة ٢١٥ من معاهدة روما المنشئة للسوق الأوروبية المشتركة»[(٢)].

---

(١)، (٢) Affaire de Forges de chatillon N. 54/65 C.I.J. Rec. 1965 p. 245.

الالغاء القضائي للقرار:

في الأحوال التي يتم فيها إصدار قرار ما من منتظم دولي معين عن طريق الاغلبية، فإن أحد أو بعض الأعضاء الذين لم يصوتوا لصالحه قد يدعون مخالفته لميثاق المنتظم المعني توصلا لخلع عدم المشروعية عليه، ومن ثم تجريده من آثاره القانونية. مثل هذه الفرض لا تكون له - في غالبية الأحوال - آثار عملية واضحة إلا بالنسبة للمنتظمات الدولية القادرة على إصدار قرارات ملزمة لأعضائها مثل المنتظمات المتخصصة، أو الجماعات الأوروبية.

وقد تزود المنتظمات الدولية بجهاز قضائي مزود باختصاص رقابة شرعية القرارات الصادرة عن المنتظم بحيث يجوز لصاحب المصلحة أن لا يطعن أمامها بإلغاء القرار المشوب بعيب عدم المشروعية.

والرقابة القضائية على شرعية القرارات ليست واضحة تماما في اطار الأمم المتحدة. بل ان استقرار ما جرت عليه مواقف محكمة العدل الدولية يفيد أنها تنكر على نفسها اختصاص الرقابة على شرعية القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة.(١)

---

(١) وفي هذا تذهب محكمة العدل الدولية في الرأي الاستشاري الخاص بإقليم ناميبيا إلى القول بأنه: -
«Il est évident que le Cour n'a pas le pouvoir de contrôle judiciaire ni d'appel en ce que concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies».

C.I.J Rec, 1971 p. 45.

كذلك أخذت المحكمة موقفا مماثلا في رأيها الاستشاري الخاص ببعض نفقات الأمم المتحدة إذ قررت أنه:

«Dans le système juridique des Etats on trouve souvent une procédure pour determiner la validité d'un acte même législatif ou gouvernemental, mais on ne rencontre dans la structure des Nations Unies aucune procédure analogue».

على أن المحكمة قد تتصدى بصورة غير مباشرة لشرعية القرارات وذلك في إطار اختصاصها بإصدار آراء استشارية كلما طلب إليها ذلك من الجمعية العامة، أو من مجلس الأمن، أو من أي فرع من فروع الأمم المتحدة أو من وكالاتها المتخصصة ممن تأذن لها الجمعية العامة بذلك وفقا للمادة ٩٦ من الميثاق. على أنه يراعى أن تصدى المحكمة لبحث مدى مشروعية القرار الصادر لا يعني أنه يؤدي إلى الغائه حتى ولو إنتهت في هذا الشأن إلى القول بعدم مشروعيته(١).

على أن الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن المنتظمات الدولية تبدو في صورة جلية في إطار الجماعات الأوروبية التي زودت محكمتها بسلطة إلغاء القرارات المخالفة للمعاهدات المنشئة لهذه المنتظمات، التي تصدر من أجهزة التصرف أي من اللجنة أو من مجلس الوزراء(٢). أو أن تلغى الجزء المشوب بعدم المشروعية في القرار وابقاء الأجزاء الأخرى قائمة منتجة لآثارها.(٣) كل ذلك مشروط - بطبيعة الحال - أن يتم الطعن بالالغاء وفقا للشروط والاجراءات والمواعيد المقررة وإلا استحال بعد ذلك الغاؤه لتحصنه.

C.I.J Rec, 1962 p. 168.

(١) Basak Adam, Decisions of the United Nations organs in the judgement and opinions of the International Court of Justice, Wroclaw, 1969.

(٢) وعلى ذلك تنص كل من المادة ٣٣ من معاهدة باريس المنشئة للجماعة الأوربية للفحم والصلب، والمادة ١٧٣ من معاهدة روما المنشئة للسوق الأوربية المشتركة، والمادة ١٤٦ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية. وانظر في هذا الصدد:

De laubadère A, traits généreaux du contentieux administrative des communauté Européennes, RCADI, 1964/I tome III, pp. 531 et ss.

(٣) أنظر المادة ١٧٤ من المعاهدة المنشئة للسوق الأوروبية المشتركة، والمدة ١٤٧ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية.

ولا يبقى لصاحب المصلحة الا الدفع بعدم مشروعية القرارات التي تتأسس على القرار الأصلي المشوب بعدم المشروعية. وفي هذا يقترب النظام القانوني للقرارات الصادرة عن الجماعات الأوروبية من النظام القانوني للقرارات الاداري الصادرة في إطار النظم القانونية للدول الأعضاء خاصة النظام الفرنسي[1].

---

(١) شرمرز، المرجع السابق، ص ٣٧٢ وما بعدها.

الفصل الثاني

الموظفون الدوليون

المستخدمون الدوليون والموظفون الدوليون

تستعين المنتظمات الدولية في أداء نشاطها الداخل في إطار اختصاصاتها بمجموعة من المستخدمين الذين يناط بهم أداء مهام تتفاوت في طبيعتها وأهميتها، وإن كان يجمعها كلها جامع مشترك هو أنهم يضطلعون بمهمتهم باسم المنتظم ولحسابه.

ولقد تصدت محكمة العدل الدولية لتعريف المستخدم الدولي في رأيها الاستشاري الشهير الصادر في سنة ١٩٤٩ في صدد مدى حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بمستخدميها أثناء قيامهم بعملهم فقررت أن المستخدم الدولي هو كل شخص يعمل باسم المنتظم ولحسابه ويستوي بعد ذلك أن يكون عمله ذا طبيعة دائمة أو مؤقتة، وسواء كان يتقاضى عنه أجراً أم كان يؤديه دون مقابل[١].

وقد جرى الفقه على تمييز طائفة من المستخدمين الدوليين يتمتعون بمركز

---

(١) عرفت محكمة العدل الدولية المستخدم الدولي في رأيها الاستشاري الصادر في شأن التعويضات المستحقة للأمم المتحدة عن الأضرار التي تلحق بموظفيها أثناء قيامهم بوظائفهم بأنه:
manent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation d'exercer
ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci. Bref, toute personne
«Quiconque, foncationnaire remunéré ou non, employé à titre per-
par qui l'Organisation agit».
C. I. J. Rec., 1949, p. 177.

قانوني خاص ويطلق عليهم وصف « الموظفين الدوليين » وهؤلاء يقومون بوظيفة دولية عامة على سبيل الاستمرار والتفرغ ويستهدف من وراء ذلك صالح المنتظم وتحت إشرافه، ويخضع في هذا الشأن لنظام قانوني يضعه المنتظم[1].

الصفة الملحوظة إذن في الموظف الدولي هو أنه يعمل باسم المنتظم ولحسابه على سبيل التفرغ والاستمرار. ويستفاد من ذلك عدة معاني تعتبر نتيجة لاتصافه بهذا الوصف.

أولاً: أن قيام الموظف الدولي بعمله في خدمة المنتظم لا يعني - بأية حال - انفصاله عن الجنسية التي تربطه بدولة معينة، ولا تعفيه من التزاماته - كمواطن - نحوها. ومع هذا فطالما يقوم بعمله كموظف دولي، فإن ولاءه الوظيفي ينبغي أن ينحصر في المنتظم فحسب. وطبيعي أن ذلك يصدق أيضاً في علاقة الموظف الدولي بالدول الأخرى الأعضاء - وغير الأعضاء أيضاً - في المنتظم الدولي.

ولا يخل بهذا التصوير للموظف الدولي أن تتم إعارة موظف ما لدى دولة معينة للعمل - في خلال فترة معينة - لدى منتظم دولي معين، يعود بعدها لعمله الأصلي في خدمة الدولة التي ينتمي - إليها بجنسيته. ففي خلال عمله لدى المنتظم تنقطع صلته بعمله الأصلي، ويتوجه كل نشاطه لخدمة المنتظم[2].

---

(١) تعرف سوزان باديفان (مدام باستيد) الموظف الدولي بأنه:

«Tout individu chargé par les representants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'une accord inter–étatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer en tant soumis à des règles juridiques spéciale, d'une façon continue et exlusive, des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question».
Basdevant S. Le fonctionnaires internationaux, thèse, Paris, 1931, p. 53.

وانظر في معان مشابهة:

محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة، ج٢، المرجع السابق، ص٣٣٩، عائشة راتب، المرجع السابق، ص٦٠ وما بعدها. مفيد شهاب، المرجع السابق ص١٤٨ وما بعدها.

(٣) كوليار، المرجع السابق، ص١٣٩.

ثانياً: إن قيام الموظف الدولي بعمله في خدمة المنتظم - والمنتظم وحده - تفيد في تمييز طائفة الموظفين الدوليين عن غيرهم ممن يعملون بصورة أو بأخرى في إطار المنتظم الدولي والذين يمارسون نوعاً من الازدواج الوظيفي dedoublement fonctionnel في هذا الصدد(١).

١ - فهم يتميزون أولاً عن ممثلي الدول الأعضاء في المنتظم الدولي. فهؤلاء يعملون باسم الدولة التابعين لها ولحسابها. ويتلقون التعليمات الصادرة إليهم منها ويتقيدون بها. ولا يغادرهم هذا الوصف حتى إذا مارسوا اختصاصاتهم ليسوا باعتبارهم ممثلين للدول ذات السيادة في علاقاتها المتبادلة مع المنتظم، وانما باعتبارهم ممثلين لأعضاء في جهاز ما من أجهزة المنتظم وفقاً للتصوير الذي سقناه من قبل لوضع الدولة العضو عند حديثنا عن بنيان المنتظم في مظهريه الشخصي والعضوي. فالقرارات الصادرة من جهاز ما وإن كانت تنسب إلى المنتظم في النهاية إلا أنها تصدر بعد التصويت عليها من جانب ممثلي الدول الأعضاء.

والواقع إن الصفة الغالبة على ممثل الدولة هي تبعيته لها وهذه تؤدي إلى اختلاف مركزه القانوني عن مركز الموظف الدولي سواء من حيث التعيين الذي يتم بواسطة دولته بينما يتم تعيين الموظف بواسطة المنتظم. أو من حيث المسئولية الناجمة عن الخطأ في ممارسته لوظيفته. فممثل الدولة مسؤولاً عن ذلك أمام دولته بينما تثور مسؤولية الموظف الدولي أمام المنتظم. كذلك فإن ممثل الدولة لا يحتج بالحصانات والامتيازات التي يتمتع بها في مواجهة الدولة التي يمثلها، بينما يستطيع الموظف الدولي أن يحتج بها في مواجهة الكافة(٢). على نحو ما نفصله من بعد.

---

(١) أنظر كاستنبيدا، المرجع السابق ص٢٥٥ - ٢٥٦.

(٢) محمد حافظ غانم، المرجع السابق، ص٧٤.

٢ - وهم يتميزون ثانياً عن طائفة من الأشخاص الذين يعملون في ذات الوقت لحساب دولتهم من ناحية، وفي أداء مهمة أمر بها المنتظم أو تدخل في إطار اختصاصاته من ناحية أخرى. من ذلك مثلاً القوات العسكرية التي تعيرها دولة ما إلى المنتظم الذي تتمتع بعضويته. فالعاملون في قوات حلف شمال الأطلسي أو حلف وارسو، وكذلك العاملون بقوات الردع العربية وأفراد قوات الطوارىء الدولية العاملة تحت علم الأمم المتحدة لا يعتبرون من قبيل الموظفين الدوليين لأن تبعيتهم لدولهم لا تنقطع طوال قيامهم بعملهم تحت علم المنتظم. فمرتباتهم ودرجاتهم، بل وبقائهم في خدمة هذه القوات منوط بإرادة الدول التابعين لها.

كذلك لا يعتبر من قبيل الموظفين الدوليين من يقومون باداء مهام مؤقتة أو على غير سبيل التفرغ. فلا يعتبر من قبيل الموظفين الدوليين أعضاء لجان تقصي الحقائق التي ترسلها بعض المنتظمات الدولية للتحقيق في وقائع معينة، او الأشخاص الذين توفدهم للقيام بأعمال الوساطة في نزاع معين. فصفة التأقيت التي تتسم بها مهامهم تحول دون اعتبارهم من قبيل الموظفين الدوليين. كذلك لا يعتبر منهم أيضاً بعض مندوبي الدول الذين يتم اختيارهم لرئاسة جهاز من أجهزة المنتظم - كرئاسة مجلس الأمن أو الجمعية العامة - فهؤلاء لا يتخلون عن صفتهم كممثلين لدولهم، ومن ثم فانهم يمارسون أعمال رئاسة الجهاز المعنى على غير سبيل التفرغ.

وصفة الدوام في مهمة الموظف الدولي تستوجب تمتعه بمركز قانوني معين تجعل من ادائه لها خاضعاً لمجموعة من القواعد التي تحكم ممارسته لوظيفته، وتبين حقوقه والتزاماته في هذا الصدد.

تعيين الموظف الدولي

يتم تعيين الموظفين الدوليين باتباع أسلوبين أحدهما يقتضي التدخل المباشر للدول الأعضاء في المنتظم والثاني لا يتطلب ذلك وانما يتم تعيينه عن طريق الموظف الاداري الأكبر في المنتظم ذاته. والفيصل في مدى لزوم تدخل الدول من عدمه هو أهمية الموظف الدولي المراد تعيينه.

فحينما يتعلق الأمر بتعيين الموظف الإداري الأكبر في المنتظم الدولي (كالأمين العام للأمم المتحدة او الجامعة العربية) أو كبار الموظفين في الجهاز الإداري والتنفيذي للمنتظم مثل أعضاء اللجنة في الجماعات الاوروبية والامناء العامين المساعدين فان ذلك يأتي عن طريق تدخل الدول في عملية التعيين بصورة أو بأخرى. قد يأتي تدخلا مقنعاً بالضغط على الجهاز أو الأجهزة المنوط بها عملية التعيين[1]، كما قد يأتي في صورة تدخل مباشر كما هو الحال بالنسبة لتعيين أعضاء اللجنة في الجماعات الاوروبية الذي يتم عن طريق اتفاق بين كافة الدول التسع الأعضاء فيها.

أما الموظفون الآخرون ممن ليسوا على ذات الدرجة الأهمية فانهم يعينون عادة عن طريق الموظف الاداري الأكبر في المنتظم. وعلى ذلك نصت المادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة التي قررت انه «١ - يعين الأمين العام موظفي الامانة طبقاً للوائح التي تضعها الجمعية العامة. ٢ - يعين للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولمجلس الوصاية ما يكفيهما من الموظفين على وجه دائم ويعين لغيرهما من فروع الأمم المتحدة الأخرى ما هي بحاجة اليهم منهم وتعتبر جملة هؤلاء الموظفين جزءاً من الأمانة». هذا الأسلوب هو المتبع - بوجه عام - بالنسبة لبقية المنتظمات الدولية الأخرى.

---

(١) محمد حافظ غانم، المرجع السابق، ص٧٨. كوليار، المرجع السابق، ص١٤٥، محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٣٥٣ - ٣٥٤. عائشة راتب، المرجع السابق، ص٦١.

على أن الأمين العام إذ يعين الموظفين الدوليين إنما يخضع في هذا الشأن لمجموعة من المبادىء والقواعد التي تستلهم معايير معينة تدور في مجموعها حول ضرورة أن يتهيأ للمنتظم - باتباعها - موظفون يتمتعون بأعلى قدر من الكفاءة والنزاهة في مجال العمل الذي يقومون به، وأن يتبع في تعيينهم تمثيلا جغرافياً عادلا للدول الأعضاء في المنتظم، وأن تراعي فيها مساهمات الدول الأعضاء في ميزانية المنتظم.

وعادة ما يعد كل منتظم نظاماً قانونياً يحدد القواعد المتبعة في تعيين موظفيه وترقيتهم وتوقيع الجزاءات عليهم. وهو قد يأتي متأثراً بصورة أو بأخرى بالنظريات التي تتبعها الدول الأعضاء فيه، أو في دولة المقر، حول تحديد المركز القانوني للموظف الدولي وما إذا كان في مركز تعاقدي أو تنظيمي. على أنه مع هذه الاختلافات في التفاصيل نجد أن المبادىء المطبقة في هذا الشأن في النظم القانونية المختلفة - متشابهة إلى حد كبير[٢].

استقلال الموظفين الدوليين في ادائهم لعملهم:

يدور معنى استقلال الموظف الدولي حول فكرة مؤداها انه ينبغي ألا يخضع في ممارسته لعمله باسم المنتظم ولحسابه لأي نوع من أنواع المؤثرات الذي قد تحيد به عن ذلك الطريق. ولقد قننت مواثيق المنتظمات الدولية المختلفة ما استقر عليه الفقه والقضاء من ضرورة تمتع الموظفين الدوليين بالاستقلال والحيدة في ادائهم لأعمالهم. ولعل ما جاء في نص المادة ١٠٠ في فقرتيها الاولى

gêne à écarter simplement des récommandations».

Virally, «la valeur juridique», op. cit., p.87.

(٢) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٨٨، وانظر أيضاً: مفيد شهاب، المرجع السابق، ص١٥٤، وما بعدها.

والثانية ما يصلح مثلا في هذا الصدد. فالفقرة الاولى تنص على أنه « ليس للأمين العام ولا للموظفين ان يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة. وعليهم ان يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها ».

ثم أوجب الميثاق على الدول الاعضاء في الامم المتحدة ان تراعي احترام استقلال الموظفين الدوليين فقرر في الفقرة الثانية من ذات المادة انه « يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم ».

واستقلال الموظفين الدوليين يمكن ان يتخذ مظهرين احدهما سياسي والآخر مالي. **فأما عن الاستقلال السياسي** فإنه يعني من ناحية ان الحكومات المختلفة ينبغي ان تحترم الصفة الدولية للوظيفة الدولية والقائم بها، ومن ثم فان عليها ان تمتنع عن التأثير عليه بأي طريق أو أن تحاول ذلك. كما يعني من ناحية أخرى ان على الموظف الدولي ان يمارس عمله بحيدة تامة ونزاهة كاملة، فلا يمارس عمله تحت تأثير فكرة مذهبية أو موقف سياسي ولو كان أي منهما خاصا بدولته التي يتبعها بجنسيته. وينبغي الا يتوجه ولاؤه في هذا الشأن الا لصالح المنتظم وحده[1].

أما عن الاستقلال المالي فانه يعني ان على الموظف الدولي ان يمتنع عن ممارسة أي نشاط ذي طابع اقتصادي أو مالي بدون إذن من المنتظم. هذا

---

(١) ولقد أدى انحياز أول أمين عام للأمم المتحدة وهو تريجيفي لي - وكان أمريكي الجنسية - إلى الاتجاه السائد في أمريكا آنذاك في عهد السناتور مكارثي المعادي للشيوعية، والشيوعيين إلى إثارة أزمة في علاقة الأمم المتحدة ببعض موظفيها أدت في النهاية إلى استقالته.
أنظر كوليار، المرجع السابق، ص١٤٦، محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٨٩، وحاشية رقم (٩).

الحظر يوجد في اطار الأمم المتحدة ويصل الى حد تحريم تملك الموظف الدولي لأسهم أو سندات في مؤسسة ما تكفل له مكنة السيطرة على ادارتها. كما انه يحظر عليه ان يحصل على أية فائدة يمكن تقويمها بالمال متى كان حصوله عليها ملحوظاً فيه المنصب الذي يشغله في المنتظم.

مثل هذه الاحكام التي تكفل الاستقلال المالي نجدها أيضاً في اطار الجماعات الاوروبية. فالمعاهدة المنشئة للجماعة الاوروبية للطاقة الذرية تقرر ان أعضاء اللجنة يجب ان يمارسوا عملهم باستقلال تام ليس فحسب في معناه السياسي وانما أيضاً في معناه الاقتصادي. فحظرت عليهم ممارسة أي نشاط يمكن ان يعود عليهم بدخل معين خارج نطاق نشاطهم الوظيفي في خدمة المنتظم. بل إنه يلتزمون بذلك حتى بعد انتهاء علاقتهم الوظيفية به. إذ انه ينبغي ان يراعوا ضرورة احترام المنصب الذي يشغلون أو كانوا يشغلونه. ولقد تضمنت المعاهدة المنشئة للجماعة الاوروبية للفحم والصلب في الفقرة الاخيرة من المادة التاسعة حكماً مماثلا.

والاستقلال الذي يتمتع به الموظف الدولي قد يبدو أثره حتى في مواجهة المنتظم ذاته الذي يعمل فيه ولحسابه، متى كانت المهمة التي يضطلع بها تقتضي هذا. ومثال ذلك ما يتمتع به قضاة محكمة العدل الدولية من استقلال تام، سواء في مواجهة الدول أو في مواجهة المنتظم ذاته. ولا يخضعون فيما يصدرونه من أحكام أو فتاوى الا لسلطان القانون والضمير.

النظام القانوني للموظفين الدوليين:

يقصد بالنظام القانوني للموظفين الدوليين مجموعة القواعد القانونية التي تحكمهم منذ ان يتولون مهام مناصبهم الى ان يتركوها لأي سبب من الأسباب.

ويقتضي ذلك بيان القواعد القانونية التي تحكم ممارسته لأعمال وظيفته ، خاصة تلك المبية لحقوق الموظف والتزاماته في مواجهة المنتظم.

حقوق الموظفين الدوليين:

أول حق يتقرر للموظف الدولي يتمثل في منحه راتباً لقاء العمل الذي يقوم به في خدمة المنتظم. ويقوم الموظف الاداري الاكبر في المنتظم (سواء كان أميناً عاماً أو مديراً عاماً Directeur général أو محافظاً ... الخ). بوضع اللوائح الخاصة بذلك مع بيان التدرج القائم بين الدرجات المختلفة للموظفين وفقاً لمعايير معينة. كذلك قد ينص على منح معاشات تعطي للموظفين الذين يقضون مدة معينة في خدمة المنتظم تصرف لهم بعد انتهاء خدمتهم. كذلك فان من حقهم الحصول على ترقيات وعلاقات دورية.

ومن الحقوق المتاحة للموظفين الدوليين حق تكوين نقابات تدافع عن مصالحهم في مواجهة المنتظم[١]. وهناك من المنتظمات ما يشترط الموافقة على النظام الأساسي لمثل هذه النقابات قبل قيامها. كما ان منها ما يحظر على موظفيه الالتحاق بالنقابات المهنية كما هو الحال في اتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية.

كذلك فان من الحقوق المقررة للموظفين الدوليين حق حصولهم على اجازات سنوية بأجر ، «وان كان هذا الحق مثار صعوبة أحياناً بسبب اختلاف/جنسية الموظفين ودياناتهم وكذا ضرورة اعتبار بعض العادات والتقاليد المحلية للدولة المضيفة»[٢].

---

(١) أنظر:
Bedjaoui Mohamed, Le Syndicalisme des fonctionnaires internationaux, AFDI, 1957, p.433.

(٢) محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة ... المرجع السابق ، ص٣٥٢ . وانظر حاشية رقم (٢) في ذات الصفحة.

التزامات الموظفين الدوليين

تدور التزامات الموظفين الدوليين حول ضرورة التزام الحيدة والنزاهة في ادائهم لوظائفهم. وينبغي الا يستلهموا في هذا الشأن سوى ما يفرض عليهم الولاء للمنتظم الدولي والاهداف التي يراد تحقيقها من خلاله. ولعل من الطريف ان الموظفين الدوليين يقسمون قسماً يأخذون انفسهم بمقتضاه بتحقيق المعاني التي عرضنا لها.

وقد يدق الامر بالنسبة للموظف الدولي كلما حدث تعارض بين ضرورة التزام المبادىء السابقة في ادائه لمهام وظيفته وبين مشاعره الوطنية التي تربطه بدولة معينة، أو بين صعوبات واقعية يثيرها قيامه بعمله على اقليم دولة المقر. على أنه في جميع الأحوال يجب عليه ان يرجح صالح المنتظم حتى ولو اقتضى ذلك بذل تضحيات معينة[١].

ضمانات الموظفين الدوليين:

ينبغي ان يتمتع الموظفون الدوليون بمجموعة ضمانات تكفل لهم ممارسة مهام أعمالهم في جو من الطمأنينة والاستقرار، وهو ما يحقق- في نهاية الامر- صالح المنتظم وفاعلية ادائه لاختصاصاته.

والضمانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون أما ان ينظر فيها الى علاقتهم بالمنتظم ذاته، واما ان ينظر فيها الى علاقاتهم بالدول الاعضاء في المنتظم. وفي كل تفصيل.

---

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق، ص١٥٥، وانظر كذلك:
Langrad George, La fonction publique internationale, sa genèse, son essence, son évolution, A.W. sythoff, Leyde, 1963, p.80-81.

أولا : ضمانات الموظفين في علاقاتهم بالمنتظم :

تشبه الضمانات التي تتاح للموظفين الدوليين في هذا الاطار بالضمانات التي تمنح للموظفين العموميون في النظم القانونية الوطنية والتي تتمثل في منحه حق اللجوء الى المحاكم للمطالبة بإلغاء القرارات التي تلحق الضرر به إذا صدرت معيبة بعيب من عيوب إساءة استعمال السلطة او الانحراف في استعمالها أو مخالفة القوانين واللوائح النافذة[1].

ولقد بصرت المنتظمات الدولية بضرورة وجود جهاز قضائي يفصل في المنازعات الوظيفية التي تثور بين المنتظم والموظفين العاملين فيه. فأنشئت العديد من المحاكم الادارية في إطار المنتظمات الدولية المختلفة، أو قيام الاجهزة القضائية القائمة بالفعل مثل محكمة العدل الاوروبية، ومحكمة العدل الدولية في حالات معينة بعقد جلسات خاصة للفصل في المنازعات التي تثور بين الموظفين الدوليين والمنتظم[2]. ولقد نصت المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة الادارية للأمم المتحدة على أنه تختص المحكمة بكل ما يتعلق بتطبيق... او عدم مراعاة نصوص عقود العاملين في الامانة العامة للأمم المتحدة وكذلك ما يتعلق بانتهاء ارتباطهم بالمنتظم.

ولقد ثار التردد حول مدى ما تتمتع به أحكام هذه المحاكم من حجية. ولقد جاء ذلك بمناسبة الحكم الصادر من المحكمة الادارية للأمم المتحدة في النزاع الذي ثار بينها وبين عدد من موظفيها الذين فصلوا بقرار من أمينها العام آنذاك. فقيل بان حكمها لا يعدو ان يكون مجرد توصية للجمعية العامة للأمم

---

(١) أنظر في تفصيل كبير: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة... ج٢، المرجع السابق، ص٣٦٥ وما بعدها.

(٢) تنعقد محكمة العدل الأوربية في أحوال خاصة في هيئة محكمة إدارية للفصل في المنازعات التي تثور بين الجماعات وموظفيها. كذلك فإن محكمة العدل الدولية تفصل في المنازعات التي تثور بين مسجلها Le grefier، باعتباره رئيساً إدارياً، وبين الموظفين العاملين في إدارة التسجيل Le greffe (وهي ما تقابل قلم الكتاب في المحاكم الوطنية).

المتحدة باعتبار ان المحكمة الادارية قد أنشئت لتكون جهازاً فرعياً لها . بينما ذهبت اتجاهات أخرى الى القول بان هذه الاحكام تتمتع بحجتها في مواجهة من صدر ضدها .

وحينما طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية افتاءها في هذا الصدد ، قررت في رأيها الصادر في ١٣ يوليو عام ١٩٥٤ ان المحكمة الادارية للأمم المتحدة قد أنشئت كجهاز مزود باختصاصات تدخل في الإطار العام لاختصاصات الامم المتحدة ، وتتسق مع الممارسة المعتادة لها . كل ذلك يقتضي عدم جواز إلغاء او تعديل الاحكام الصادرة منها ، أي أنها تتمتع بقوة الشيء المحكوم فيه[1] .

ثانياً : ضمانات الموظفين الدوليين في مواجهة الدول : الحصانات والامتيازات[2]

تقتضي طبيعة الوظيفة الدولية ممارسة بعض الأعمال التي قد تستلزم التنقل بين أقاليم مختلف الدول الاعضاء . ولقد جرت مواثيق المنتظمات الدول الدولية على كفالة عدد معين من الحصانات والامتيازات التي تهيء للموظفين الدوليين جواً من الطمأنينة والثقة في ادائهم لمهام وظيفتهم . وتفرض على الدول الاعضاء ضرورة مراعاة معاملة الموظفين بما يتفق مع ما يتمتعون به من تلك الحصانات والامتيازات .

ولقد نص ميثاق الامم المتحدة في الفقرة الثانية من المادة ١٠٥ على تمتع موظفيها بالمزايا والاعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة » .

وقد تتقرر الحصانات والامتيازات بموجب اتفاق يبرم بين المنتظم والدول

---

(١) C.I.J Rec., 1954, p.47-97.

(٢) انظر في هذا بتفصيل : فاوي سليمان الملاح ، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الديبلوماسية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٨٠ ، ص٤٥١ وما بعدها .

الاعضاء فيه تحدد ماهيتها ومداها ومن يتمتع بها.

وغالباً ما تتفاوت هذه الحصانات والامتيازات من حيث مضمونها ومداها بحسب الدرجة التي يشغلها الموظف الدولي. وطبيعي ان تزداد كلما علت درجة الموظف الدولي.

ويتمثل مضمون الحصانات والامتيازات غالباً في حصانة قضائية،جنائية كانت أم مدنية، وفي منحه حرية الانتقال والاتصالات وكفالة سرية مكاتباته وفي منحه مجموعة من الاعفاءات المالية والجمركية والضريبية على حسب ما سنعرض له عند دراستنا للأمم المتحدة والجامعة العربية.

الفصل الثالث

الموارد المالية للمنتظمات الدولية

ينبغي ان يتهيأ للمنتظمات الدولية موارد مالية تكفل لها مجابهة النفقات التي تقتضيها ممارسة نشاطها، على طريق تحديد الاهداف التي أنشئت من اجل تحقيقها.

والمورد الأساسي لمالية المنتظم يتمثل في الحصص المالية التي تدفعها الدول الاعضاء والتي تتحدد وفقاً لمعايير مختلفة. إلا ان ذلك لا ينفي امكان حصول المنتظم على موارد أخرى عن غير ذلك الطريق مع الاعتراف بانها تظل دائماً من قبيل الموارد ذات الأهمية المحدودة.

أولا: الحصص المالية للدول الاعضاء

تلتزم كل دولة عضو في المنتظم بأن تسهم بحصة مالية في ميزانيته، وتظل متحملة بذلك الالتزام طالما ظلت محتفظة بعضويتها[1]. بل انه حتى في الاحوال التي تفقد فيها العضوية لسبب أو لآخر، فانها تظل متحملة بما يخصها من ميزانية المنتظم عن الفترة السابقة على انقطاع صلتها بالمنتظم.

وتثير الحصص المالية التي تلتزم الدول الاعضاء يدفعها العديد من المشكلات التي كشف عنها الواقع العملي للمنتظمات الدولية.

---

(١) الشافعي محمد بشير، المرجع السابق، ص٣٨ وما بعدها. محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٩٦ وما بعدها.

فالمشكلة الاولى تتعلق بكيفية تحديد الحصة المالية لكل دولة عضو:
وقد جرت المنتظمات الدولية على اتباع أساليب مختلفة منها تحرير قائمة تقسم فيها الدول الاعضاء الى طوائف مختلفة تتفاوت حصص كل طائفة فيها عن الاخرى، بحيث يبقى للدول الاعضاء حق اختيار الطائفة التي تريد ان تندرج تحتها. وقد اتبع هذا المعيار في اتحاد البريد العالمي، وفي الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية(١).

وهناك أسلوب آخر يستند الى معيار ما يسمى بالقدرة على الدفع capacité de paiement الذي اخذت به الأمم المتحدة والعديد من المنتظمات الدولية الاخرى. ويراعي ذلك المعيار العديد من الاعتبارات التي تدخل في تقدير حصة كل دولة مثل أعبائها الوطنية، ودخلها القومي، وعدد سكانها، ومدى قدرتها على الحصول على العملات التي تدفع بها حصتها للمنتظم، ومدى تعرضها للأزمات الاقتصادية وقدرتها على مجابهتها(٢).

ومن المشكلات التي تثار بصدد تحديد حصة كل دولة في ميزانية المنتظم هي كيفية تجنب قيام دولة ما بدفع حصة مالية كبيرة تجعل لها تأثيراً بالغاً على ميزانية المنتظم، الأمر الذي يؤدي - بصورة أو بأخرى - الى اخضاعه لتأثير تلك الدولة ولضغوطها الاقتصادية.

ولقد شهدت الأمم المتحدة سابقة في هذا الصدد. فلقد قامت الجمعية العامة باصدار قراراتها المتعلقة بتحديد نصيب الدول الاعضاء في ميزانية المنتظم استناداً الى الاختصاص الذي اسنده لها الميثاق في الفقرة الثانية من المادة ١٧. ويستفاد من استعراض هذه القرارات ان الجمعية العامة قد سعت الى تحقيق بعض التناسب بين حصص الدول المختلفة. فبعد ان كانت الولايات

---

(١) كوليار، المرجع السابق، ص١٧١.
(٢) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٩٦.

المتحدة تتحمل بحوالي ٤٠٪ من ميزانية الأمم المتحدة في مطلع حياتها تناقصت هذه النسبة الى ٢٥٪ . وذلك حتى لا تظل موارد المنتظم تحت تهديد الضغوط الاقتصادية التي تمارسها دولة او أخرى.

وطبيعي انه كلما اتسعت العضوية في المنتظم كلما أمكن تحقيق افضل وضع للتناسب بين الحصص المختلفة للدول الاعضاء. والواقع ان الأمم المتحدة لم تستطع التوصل الى إرساء ذلك التناسب إلا بعد اتساع العضوية فيها.

وقيام الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار القرارات الخاصة بتحديد حصص الدول الاعضاء في ميزانية المنتظم يثير مشكلة قد لا تخص الامم المتحدة وحدها وانما قد تشاركها في ذلك بعض المنتظمات الدولية الاخرى، وان كانت قد أخذت في إطار الأمم المتحدة شكل الأزمة. فقرارات الجمعية العامة اذا كانت قد تدرجت بنسبة الحصص على نحو تفاوتت فيه الدول الاعضاء بتفاوت قدراتها على الدفع الا ان ذلك لا يقابله ـ وفقاً للنظام الذي وضعه الميثاق ـ تفاوتاً في وزن الاصوات التي تتمتع بها الدول المختلفة داخل هذا الجهاز كماً أو كيفياً. وكثير من القرارات الصادرة من الجمعية العامة خاصة تلك المتعلقة بعمليات حفظ السلام قد حازت على الأغلبية الساحقة لعدد الأصوات التي تنتمي الى دول لا تدفع الا نسبة بالغة الصغر في ميزانية المنتظم. فإذا علمنا بالنفقات الباهظة التي تتكلفها تلك العمليات لوقفنا على حقيقة مؤداها ان هذه الدول الهامشية يمكن ان تلزم غيرها من الدول ذات الحصص الأعلى بنفقات قد لا تكون راغبة في التحمل بها، بل قد تكون قد صوت ضد التدابير التي أدت اليها. ولعل ذلك هو ما أثار الازمة التي عرفها تاريخ الامم المتحدة بسبب انشاء قوات الطوارىء الدولية في سيناء في أعقاب العدوان الثلاثي على مصر، وقوات الامم المتحدة العاملة في الكونجو سنة ١٩٦٠.

وهناك صورة خاصة من اسهامات الدول في نفقات المنتظمات الدولية لا

تستند الى نسبة ثابتة، كما أنها لا تدفع على سبيل الاستمرار، وانما تدفع بمناسبة استفادة الدولة المعنية بخدمة أو مجموعة من الخدمات التي يؤديها المنتظم. منذ ذلك مثلا قيام دولة ما ليست عضواً في الامم المتحدة أو في النظام الأساسية لمحكمة العدل الدولية باللجوء الى محكمة العدل الدولية كطرف من أطراف نزاع معروض عليها. ولقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على هذه الصورة فقررت انه «عندما تكون دولة من غير أعضاء «الامم المتحدة» طرفاً في دعوى تحدد المحكمة مقدار ما يجب ان تتحمله هذه الدولة من نفقات المحكمة...».

وتحدد المنتظمات الجزاءات التي توقع في حالة قعود الدول الاعضاء عن الوفاء بالتزاماتها المالية. ولقد قررت المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة منع العضو المتأخر عن سداد التزاماته المالية للمنتظم لمدة سنتين متتاليتين من ممارسة حق التصويت في الجمعية العامة. وهو ما سنعرض له بالتفصيل عند حديثنا عن الوقف الجزئي كعارض من عوارض العضوية في الأمم المتحدة.

ثانياً: الموارد المالية
الأخرى للمنتظمات الدولية

الضرائب:

أتت الجماعات الاوروبية بنظام مستحدث يكفل لها موارد مالية لا تعتمد فيها بالضرورة على الحصص المالية المقررة على الدول الاعضاء، من ذلك مثلا ما نصت عليه المادة ٤٩ من معاهدة باريس المنشئة للجماعة الاوروبية للفحم والصلب التي تتيح لهذا المنتظم الحق في فرض ضرائب على المشروعات والمؤسسات العاملة في مجال الفحم والصلب. ولقد استطاع هذا المنتظم ان يستغني عن الصيغة التقليدية للحصول على الموارد المالية المتمثلة في الحصص

التي تدفعها الدول الاعضاء ولم يلجأ إليها الا في بداية حياته لمواجهة بعض النفقات الادارية. بينما اعتمد أساساً على الموارد التي تأتيه من فرضه الضرائب على النحو السابق ذكره.

كذلك خولت معاهدة روما المنشئة للجماعة الاقتصادية الاوروبية (السوق الاوروبية المشتركة) لذلك المنتظم الحصول على موارد مالية عن طريق ما تفرضه على الدول الاعضاء فيه من تعريفة جمركية خارجية موحدة tarif duanier extérieur، وذلك الى جانب الحصص التي تلتزم بدفعها كل دولة، يتم تحديدها وفرضها على الدول الاعضاء وفقاً لنظام معين تقترحه اللجنة وتقره الجمعية الاوروبية (البرلمان الاوروبي الآن) ويصدر به قرار اجماعي من مجلس الوزراء.

ولقد قامت اللجنة بالفعل بوضع نظام للتعريفة الجمركية الخارجية الموحدة سنة ١٩٦٥ أقرتها الجمعية الاوروبية. ولكن فرنسا أثارت بشأنها أزمة حادة حالت دون تطبيقها.

وتكررت المحاولة بعد ذلك في سنة ١٩٧٠ فتم وضع نظام لارساء تعريفة جمركية موحدة بين الدول الاعضاء في الجماعة بحيث تحصل من جانب كل دولة لحساب السوق. كذلك تم وضع نظام عرف بالضريبة على القيمة المضافة «Taxes à la Valeur Ajouter» واختصارها بالفرنسية .T. V. A، وتفرضه على حجم الاعمال او حجم المبيعات في كل دولة. وتذهب كلها أو نسبة معينة منها للسوق المشتركة. ولقد اقتضى كل ذلك بالطبع تعديل المادة ٢٠٠ من معاهدة روما لكن تتسق مع التطورات الجديدة[١] ولكي تحل الموارد المالية المستحدثة محل الحصص التي تدفعها الدول الاعضاء.

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك، كوليار، المرجع السابق، ص١٧٦ وما بعدها.

القروض :

قد يواجه المنتظم صعوبة مالية حالة تفرض عليه اللجوء الى موارد مالية عاجلة اعماداً على ما سيأتيه في المستقبل من دخول . او قد يواجه زيادات استثنائية في الانفاق لا تستوعبها موارده المالية الحالية . وفي هذه الحالات يمكن للمنتظم أن يلجأ الى القروض لمواجهة مشاكله المالية الطارئة .

على ان المنتظم الدولي قد لا يلجأ للقروض لمواجهة صعوباته المالية الذاتية ، وانما قد يلجأ اليها لصالح احدى أو بعض الدول الاعضاء فيه لتمويل المشروعات التي تتم فيها . من ذلك مثلا قيام الامم المتحدة بالاقتراض لتمويل مشروع تطهير المجرى الملاحي في قناة السويس الذي تعطل في أعقاب العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ .

موارد ذات طابع خاص :

تعتبر هذه الطائفة من الموارد على جانب ضئيل من الاهمية ، كما ان ما تأتيه للمنتظمات من دخول لا يمثل جزءاً يعتبر من موارد المنتظم . ونظراً لتنوع هذه الموارد وعدم اعتياد اللجوء اليها نعالجها تحت طائفة الموارد ذات الطابع الخاص .

ويدخل في هذه الطائفة الهبات والمنح التي تقدمها الحكومات والافراد للمنتظمات الدولية . ويتوقف قبولها على موافقة الجهاز المختص بذلك في المنتظم .

ويدخل فيها أيضاً إصدار المنتظم لطوابع بريدية ، أو لمطبوعات معينة تباع في مناسبات مختلفة ، وقد يراد تخصيص الدخل الناجم عنها لتحقيق هدف انساني معين مثل توجيهه الى مناطق تعاني من مجاعة ، او الانفاق على المشروعات الخاصة بالطفولة والامومة . . . الخ .

القسم الثاني

الأمم المتحدة

مقدمة

من عصبة الأمم الى الأمم المتحدة:

في أعقاب الحرب العالمية الأولى اجتمعت الدول المنتصرة في مؤتمر بفرساي لبحث المشكلات الدولية الناجمة عن الحرب، وليواجهوا مسؤوليات السلام والعمل على تأكيده وتلافي الاخلال به. وقد تم الاتفاق على إنشاء منتظم دولي يعمل على تحقيق هذه الأهداف سمي بعصبة الأمم، وتضمنت معاهدات السلام التي أبرمت بين الحلفاء ودول الأعداء (المانيا والنمسا وبلغاريا والمجر وتركيا نظام العصبة[1].

---

(١) ولقد جاء في ديباجة عهد العصبة ان «الأطراف السامية المتعاقدة، بقصد تنمية التعاون بين الدول وتحقيق السلام والامن، رأت أن تقبل بعض الالتزامات التي تقضي بعدم الالتجاء الى الحرب، وأن تعمل على إقامة علاقات صريحة بين الدول أساسها العدل والشرف وان تنفذ تنفيذاً دقيقاً قواعد القانون الدولي، وأن تجعلها القاعدة الحقيقية للصلة بين الحكومات. وان تحافظ على العدالة وتحترم بنزاهة كافة الالتزامات المترتبة على المعاهدات في علاقات الشعوب المنظمة ببعضها:..».

أنظر في عصبة الأمم، وفي تقديرها وبيان أسباب فشلها:

الاستاذ الدكتور وحيد رأفت، مستقبل الامم المتحدة، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٣١، ١٩٧٥، ص١٤ وما بعدها.

وأنظر كذلك، بطرس غالي... المرجع السابق، ص٢٢٤ وما بعدها، محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم... المرجع السابق، ص٥٣٧ وما بعدها، محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص١٤٥ وما بعدها.

وأنظر كذلك:

=

وإذا كانت الأمور قد سارت بالعصبة هينة رفيقة في السنين الأولى من حياتها بل لقد نجحت في حل بعض المشكلات الدولية التي ثارت آنذاك، مثل حل النزاع السويدي الفنلندي حول جزر آلاند سنة ١٩٢١، والنزاع بين كولومبيا وبيرو حول اقليم ليتيتشا سنة ١٩٣٥، إلا أنها اهتزت تحت وطأة أحداث خطيرة وقفت أمامها العصبة عاجزة عن اتخاذ أي إجراء فعال بشأنها، الأمر الذي فتح الأعين والاذهان على مواطن الضعف والقصور في بناء العصبة والسلطات التي خولت لها[1].

ويرجح الفقه فشل العصبة الى العديد من الأسباب، على خلاف حول ترجيح بعضها على البعض الآخر.

وعلى أي حال فان من بين الأسباب التي أطاحت بالعصبة من الناحية الواقعية قبل أن تنتهي حياتها قانوناً بميلاد الأمم المتحدة ما يلي:

أولا: ان العصبة التي أريد لها أن تكون منتظماً عالمياً، لم يتحقق لها ذلك من الناحية الواقعية. فلم ينضم الى عضويتها بعض الدول ذات الأهمية الواضحة كالولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي. كما انسحب من عضويتها دول أخرى لا تقل أهمية آنذاك كاليابان وألمانيا وايطاليا[2].

ثانياً: ان العصبة التي كانت وليدة الاحساس بمرارة الحرب العالمية الأولى وقسوتها لم تستطع ان تحرم الحرب كوسيلة لحل المشكلات الدولية على الرغم من انها حاولت ان تحد من نطاق اللجوء إليها، فالمادة ١٢ من عهد العصبة تنص

Biscottini Giuseppe, il diritto delle Orgnizzasioni Internazionali, Parte II = Padava, CEDAM, 1973, P. 2 et ss.

(١) ومن أهم هذه الأحداث، فشل العصبة في الزام المانيا باحترام معاهدة الصلح في فرساي والتي كانت تحرم عليها اعادة تسليح جيشها، كذلك فشلها في مواجهة هذه الدولة عند استيلائها على النمسا، وعدم تصديها بجدية لاستيلاء ايطاليا على الحبشة.

(٢) Bowett, D. W. The Law of International Institutions, 2nd ed, London, Stevens, 1970 p. 19–20.

على انه لا يجوز شن الحرب قبل مضي ثلاثة أشهر من اتخاذ أحد أو بعض إجراءات التسوية السلمية للنزاع، كما انها تحظر إعلان الحرب على دولة قبلت قرار التحكيم او القضاء أو التزمت بقرار المجلس الصادر بالاجماع ولو بعد مضي مدة الثلاثة أشهر(١).

ثالثاً: إن بعض النظم التي أتت بها العصبة كانت متأثرة برغبة الدول المنتصرة في الحرب العالمية الأولى على إشباع شهوة الانتصار وإرضاء رغبة الانتقام... فنسيت في غمرة النصر مبدأ المساواة وراحت تفرض على العالم ما شاء لها جموح النفوذ ان تفرضه»(٢) ومن آية ذلك «التمييز في نطاق حماية الاقليات الذي ينفذ في بعض البلاد دون الاخرى، ومنها سوء تطبيق نظام الانتداب، فقد وضع أصلا لمصلحة الاقاليم الخاضعة له ولكن تم تطبيقه لمصلحة الدولة المنتدبة، ومنها سوء تطبيق مبدأ تقرير المصير الذي تقرر في مؤتمر فرساي ولم يطبق إلا لمصلحة بعض الدول المنتصرة»(٣).

رابعاً: ثم إن عهد عصبة الأمم قد جاء مشوباً بكثير من نقاط الضعف من حيث السلطات التي خولها للعصبة وطريقة ممارستها. ولعل أسلوب الاجماع في التصويت كشرط لاصدار القرارات يعد مثلا من أمثلة كثيرة يمكن أن يعاب بها على عهد العصبة.

ولو أريد الحديث عن المآخذ التي تعيب العصبة لأمكن استعراض الكثير منها وهو أمر يضيق به نطاق الدراسة في هذا المؤلف، وكل ما نريد إبرازه ان

---

(١) انظر في هذا العميد علي أبو هيف، القانون الدولي العام، ط ١١، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص٧٨٣ وما بعدها.

Colliard Claude Albert, Institutions Internationales, 5e éd, Dalloz, Paris, 1970, p. 356.

(٢) محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة، المرجع السابق، ص٥٤٠.

(٣) بطرس بطرس غالي، التنظيم الدولي... المرجع السابق، ص٢٨٧.

ميثاق الامم المتحدة قد استفاد الى حد معين من تجربة عصبة الأمم، فجاء أكثر كمالا، وأبعد عن مواطن الضعف والقصور التي شابت عهد عصبة الأمم. وهذا ما ينقلنا الى دراسة الأمم المتحدة، وهي ما نفرغ لها فيما يلي.

ظروف نشأة الامم المتحدة(١).

استعمل اصطلاح الأمم المتحدة لأول مرة للإشارة الى الدول التي استجابت الى المبادىء الواردة في ميثاق الاطلنطي الصادر سنة ١٩٤١ عقب اجتماع كل من الرئيس الامريكي روزفلت، ورئيس الوزراء البريطاني تشرشل. ولقد أعلنت الدول التي أطلقت على نفسها «الأمم المتحدة» التزامها بما جاء في المادة الثامنة من ميثاق الاطلنطي(٢)، وعزمها على بذل الجهد - بعد انتهاء الحرب - لايجاد نظام للأمن الجماعي من شأنه أن يقضي على العدوان كذلك

---

(١) أنظر في ظروف نشأة الامم المتحدة.

الاستاذ الدكتور بطرس غالي، التنظيم الدولي، ط١، مكتبة الانجلو - المصرية، ١٩٥٦، ص٢٩٥ وما بعدها. الاستاذ الدكتور محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية ط٣ مكتبة النهضة الجديدة، القاهرة ١٩٦٧ ص٩٣ وما بعدها، الاستاذ الدكتور حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩ ص٨٧١ وما بعدها. الاستاذ الدكتور حسن الجلبي، مبادىء الامم المتحدة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٠ ص٥ وما بعدها.

وانظر أيضاً:

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nations, 2nd ed, Stevens, London, 1949, pp. 3 and ff.

Monaco Riccardo, Lezioni di organizazioni Internazionali, Giabichelli, Torino, 1965, pp. 192 et ss.

Colliard Cl. Albert, Institutions internationales, Paris, 1970. p. 395 ss.

Conforti Benedetto, Le Nazioni Unite, Vol. 1, CEDAM, Padova, 1972, P. Ie ss.

(٢) تنص المادة الثامنة من ميثاق الاطلنطي على انه ينبغي على كافة دول العالم - ولاسباب واقعية ومعنوية - أن تتخلى عن استعمال القوة. ولما كان ضمان استقرار السلم في المستقبل لا يمكن ان يتحقق طالما ظلت القوات الارضية والجوية والبحرية لبعض الدول اداة لتهديد العالم، فإن =

أعلنت عن عزمها على تشجيع التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

على أن اصطلاح الأمم المتحدة استعمل بعد ذلك للإشارة الى المنتظم الدولي الجديد الذي اتفق على إنشائه بعد انتهاء الحرب ليرث المنتظم الدولي القائم آنذاك «وهو عصبة الأمم». ولقد جاء هذا في الاعلان الصادر في أكتوبر سنة ١٩٤٢ عن المؤتمر الرباعي المنعقد في موسكو بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتي وانجلترا والصين، ونص فيه على «ضرورة إنشاء منتظم دولي عام في أسرع وقت، يكون هدفه الحفاظ على الأمن والسلم الدولي، وتكون العضوية فيه مفتوحة أمام كافة الدول المحبة للسلام كبيرها وصغيرها. وتقوم العضوية فيه على أساس المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء[1].

وفي الفترة ما بين أواخر اغسطس الى أوائل أكتوبر سنة ١٩٤٤ اجتمعت هذه الدول الأربع في دومبرتون أوكس لوضع أساس المنتظم الدولي الجديد. ولقد أسفر هذا المؤتمر عن صياغة الأهداف المراد تحقيقها من إنشاء المنتظم، كما أسفر أيضاً عن إرساء الشكل شبه النهائي للهيكل التنظيمي له.

فمن حيث الأهداف انتهى المؤتمر الى ان المنتظم ينبغي ان يعمل على صيانة الأمن والسلم الدوليين، وإنماء العلاقات الودية بين الدول، والعمل على تطوير التعاون في المجالات الإقتصادية والاجتماعية.

أما من حيث تصور المؤتمر للهيكل التنظيمي الوليد فلقد استوحى إلى حد كبير الهيكل التنظيمي لعصبة الأمم، مع اختلاف في طبيعة الإختصاصات

= (الولايات المتحدة وبريطانيا) تريان ضرورة نزع السلاح في هذه الدول حتى يتم إرساء نظام للأمن الجماعي...

أنظر النص الكامل لتصريح الاطلنطي: بطرس غالي، المرجع السابق ص٢٩٦ هامش (١).

(١) انظر نص تصريح موسكو الصادر في ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٤٣: جورديتش وهامبرو، المرجع المشار اليه، ص٥٧١.

لبعض الأجهزة، بالإضافة الى استحداث أجهزة لم تكن موجودة في عصبة الأمم. فلقد اتفق على أن يشمل المنتظم الجديد خمس أجهزة: أربعة منها عرفتها عصبة الأمم ـ بصورة أو بأخرى ـ من قبل. فهناك مجلس الأمن (وكان يقابله مجلس العصبة) والعضوية فيه دائمة للدول العظمى وهناك الجمعية العامة (وكان يقابلها الجمعية العامة في عصبة الأمم) وتضم كافة الدول الأعضاء في المنتظم. وهناك الأمانة العامة التي يأتي الأمين العام على رأسها (كما كان الحال في عصبة الأمم)، وهناك محكمة العدل الدولية (وكان يقابلها المحكمة الدائمة للعدل الدولي). أما التجديد فلقد تمثل في إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولم يكن له ما يقابله في عهد عصبة الأمم[1].

وفيما يتعلق بتكوين مجلس الأمن فلقد قرر المؤتمر ان يتكون من احد عشر عضوا منهم خمسة دائمون وهم: الاتحاد السوفييتي، والولايات المتحدة الامريكية، والمملكة المتحدة لبريطانيا وشمال ايرلندا، وفرنسا، والصين، بينما تنتخب الجمعية العامة الأعضاء الست الآخرين. أما فيما يتعلق بنظام التصويت في مجلس الأمن فلم يتوصل المؤتمر الى أي اتفاق بشأنه، ولم يتحدد ذلك النظام إلا في وقت لاحق أثناء مؤتمر يالتا سنة ١٩٤٥.

مؤتمر يالتا:

في الحادي عشر من فبراير سنة ١٩٤٥ انعقد مؤتمر يالتا بين كل من

---

(١) ولعل التجديد الذي استحدثه مؤتمر دومبرتون أوكس متعلقاً بالمهام التي تسند الى مجلس الامن يتمثل فيما اتفق على تخويله سلطة القمع enforcement Powers وهذا ما لم يكن متاحاً من قبل مجلس العصبة.

Goodrich and Hambro. op. cit p. 18.

كذلك فان نبذ قاعدة الاجماع التي كانت متبعة ـ كقاعدة عامة ـ في كل من الجمعية والمجلس في عصبة الامم، واستبدالها بقاعدة الاغلبية عند اتخاذ اجهزة الامم المتحدة لقراراتها أو توصياتها يعد تجديداً آخر استحدثه مؤتمر دومبرتون اوكس. أنظر

Conforti, op. cit, p. 5. ...

روزفلت وتشرشل وستالين لبحث كافة المسائل المتعلقة بانتهاء الحرب، وكذلك للاتفاق على نظام التصويت في مجلس الامن. ولقد انتهى هذا المؤتمر بالإتفاق على منح الدول الخمس ذوي العضوية الدائمة في مجلس الأمن حق الإعتراض الموقف لأي قرار موضوعي يصدر عن هذا المجلس، وهو الحق المعروف باسم « حق الفيتو » الذي نصت عليه بعد ذلك المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة. كذلك قرر المؤتمرون الدعوة الى مؤتمر دولي في ٣٥ ابريل سنة ١٩٤٥ ينعقد في مدينة سان فرنسيسكو بالولايات المتحدة الامريكية لكي يناقش ويعد ميثاق منتظم الأمم المتحدة « وفقاً للخطوط التي تم إرساؤها في مؤتمر دومبرتون أوكس ».

مؤتمر سان فرنسيسكو

بدأ أعمال المؤتمر في التاريخ الذي حدد له، وضم آنذاك خمسين دولة، واستمرت أعماله حتى ٣ يونيو سنة ١٩٤٥ . ولعل أهم ما يميز أعمال ذلك المؤتمر هو الدور الرئيسي الذي لعبته الدول الكبرى في إعداد الميثاق، فهي التي وضعت خطوطه الرئيسية وقدمته الى الدول المؤتمرة في صورته شبه النهائية. صحيح ان الدول الأعضاء في المؤتمر كان لها الحق في اقرار او رفض أي مادة من المواد الواردة في الميثاق بأغلبية الثلثين، على أن هذا الحق كان نظرياً بالدرجة الأولى. فالدول المشتركة في المؤتمر كانت تعلم تماماً ان الذهاب ضد إرادة الدول الكبرى كان يحمل معه خطر إفلاس محاولة إنشاء المنتظم، إذ كان يكفي ان تنسحب الدول الكبرى أو بعضها من المؤتمر، وتزهد في اكتساب عضوية المنتظم إذا رأت أن أغلبية الثلثين قد عارضت ما أرادته، وعندئذ يصبح المنتظم بدون هؤلاء كائناً لا فاعلية له[1].

---

(١) ومع ذلك فقد بذلت عدة محاولات من جانب بعض الدول للتحفظ على الاحكام التي اتفقت عليها الدول الثلاث المشتركة في يالتا. وكان الهدف من وراء تلك التحفظات عدم ربط فاعلية =

ومع ذلك فان هناك كثيراً من الأحكام الهامة استطاعت الدول الصغرى المتوسطة ان تدرجها في الميثاق. ومثال ذلك الأحكام الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي وإنشاء مجلس الوصاية، والأحكام الواردة في المادة ٥١ المتعلقة بحق الدفاع الشرعي الفردي والجماعي، والحكم الوارد في المادة ١٠٣ الخاص بسمو ميثاق الامم المتحدة على الإتفاقيات الدولية المخالفة له، والاحكام الخاصة بالحصانات والامتيازات الممنوحة لموظفي الامانة العامة للأمم المتحدة.

وقد انتهى المؤتمر باقرار المشروع النهائي لميثاق الامم المتحدة بالإجماع وتم التوقيع عليه من كافة الدول المؤتمرة. ولقد اشترطت الفقرة الثانية من المادة ١١٠ من الميثاق على دخول هذا الاخير الى حيز التنفيذ من الوقت الذي يتم فيه التصديق عليه من جانب الدول الخمس الدائمة في مجلس الأمن، بالإضافة الى أغلبية الدول ولموقعة عليه. وفي ٢٥ أكتوبر ١٩٤٥ دخل ميثاق الأمم المتحدة حيز التنفيذ باكتمال عدد التصديقات المطلوبة لذلك. ولم ينته عام ١٩٤٥ إلا وكانت كافة الدول المشتركة في مؤتمر سان فرنسيسكو قد صدقت عليه.

ولقد تتابع انضمام دول العالم المختلفة الى عضوية الامم المتحدة حتى بلغت - حتى كتابة هذه السطور - مائة أوتسع وخمسين دولة.

ويراعى أنه وبعد الأحداث التي هزّت دول أوروبا الشرقية بوجه عام والاتحاد السوفياتي بوجه خاص، وما نجم عن ذلك من توالي إعلان العديد من جمهورياته استقلالها عن دولة الاتحاد فإن من المنتظر أن ينعكس ذلك على عدد العضوية في الأمم المتحدة إذ قد يؤدي هذا الاستقلال إلى تقدّم هذه الجمهوريات بطلبات للالتحاق بعضوية الأمم المتحدة.

تقسيم الدراسة:

استعرضنا في القسم الأول كيف ذهب الفقه مذاهب شتى في تعريف المنتظم

= الامم المتحدة، والآثار المترتبة على ممارسة اختصاصاتها باتفاق إرادة الدول الكبرى، وجعل هذه الاخيرة بمثابة القيم على نشاط المنتظم. إلا ان هذه المحاولات باءت بالفشل.

الدولي . وقد حاول كل مذهب ان يضمن تعريفه ما يراه عناصر أساسية لوجود المنتظم . ونحن نحيل الى هذا الموضع ، كما نحيل الى المؤلفات الفقهية المختلفة[1] للوقوف على هذه التعريفات . ونكتفي هنا بذكر ما نراه من العناصر ما لا غنى عن ضرورة توافرها لوجود أي منتظم دولي ، هذا بالإضافة الى أننا سنتخذ منها أساساً لتقسيم دراستنا للأمم المتحدة من ناحية ، وللمنتظمات الأخرى التي يضمها هذا المؤلف من ناحية أخرى . هذه العناصر هي :

أولا : اتفاق دولي يتضمن القواعد الأساسية التي تحكم نشأة المنتظم ونشاطه .

---

(١) الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف بالاسكندرية سنة ١٩٧٤ ص٢٠٩ وما بعدها ، الاستاذة الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولي . الكتاب الاول ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ص٣٠ وما بعدها . الاستاذ الدكتور الشافعي محمد بشير ، المنظمات الدولية طـ٣ ؛ ١٩٧٥ ص٤٦١ ، الاستاذ الدكتور مفيد شهاب المنظمات الدولية ، طـ ٢ دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧٤ ، ص٢٧ وما بعدها ، الاستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولي ، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٧٢ - ١٩٧٣ ص٣٧ وما بعدها ، الاستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد ، المنظمات الدولي ، مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٢ ، ص٢١ وما بعدها .

وأنظر أيضاً :

Reuter Paul, Institutions Internationales, Thèmes Paris, 1967 pp. 190 et .ss.

Chaumont, L'O.N.U. 3e éd., Paris, 1962 p. 5 et s.

Biscottini, il diritto dell' organizazioni Internazionali, CEDAM, Padova, 1971, pp. 41, et ss.

Comba Andrea, Organizzazione Internazionale e ordinamento dello Stato, Giappichelli, Torino, 1974, pp. et ss.

وأنظر أيضاً تقرير الاستاذ الدكتور عبدالله العريان المقدم الى لجنة القانون الدولي حول التعريفات المختلفة للمنتظمات الدولية وما يراه الفقة عناصر أساسية لتكوين المنتظم .

Annuaire de la Commission du Droit International, 1963 voll II, pp 173 et s Nos: 38-60.

ثانياً: هيكل تنظيمي يتكون منه بناء المنتظم.

ثالثاً: مجموعة من الوسائل القانونية التي يمارس المنتظم بواسطتها ما أسند اليه من اختصاصات[1].

وعلى ضوء هذه العناصر فإننا نقسم دراستنا للأمم المتحدة الى أبواب ثلاثة:

الباب الأول: ونخصصه لدراسة المعاهدة المنشئة للمنتظم المذكور، أي الميثاق.

الباب الثاني: وندرس فيه بنيان الأمم المتحدة.

الباب الثالث: وندرس فيه الوسائل القانونية للأمم المتحدة في ممارسة اختصاصاتها.

---

(١) قرب الى ذلك:
Schermers Henry, International Institutional Law, Sijthoff, Leiden, 1972 pp. 6, and f.
ومن بين ما يقتضيه هذا الفقيه لنشأة المنتظم الدولي ان يكون هذا الاخير قد نشأ في ظل القانون الدولي، على انه يعود فيقول انه في كافة الأحوال التي ينشأ فيها المنتظم بموجب اتفاقية دولية فإنه يكون محكوماً عندئذ ـ في نشأته ـ بأحكام القانون الدولي. وهذا ما يجعل ذلك الشرط ـ في نظرنا ـ بمثابة تحصيل حاصل.

الباب الأول

ميثاق الأمم المتحدة

نتناول في هذا الباب ميثاق الأمم المتحدة بدراسة تحليلية حيث نعرض أولا إلى بحث خصائصه الذاتية التي تلقي لنا الضوء على طبيعته القانونية، ثم نعرض بعد ذلك لدراسة علاقته بالمنتظم الدولي الذي ينشئه - أي الأمم المتحدة - باعتبار الميثاق أساس نظامه القانوني. ثم نعرض أخيراً لبحث علاقة الميثاق بما تبرمه الدول الأعضاء من معاهدات دولية، وفي هذا الصدد نبرز ما قد يكون لميثاق الأمم المتحدة من سمو:

وعلى ذلك فإننا نقسم هذا الباب الى فصول ثلاثة:

الفصل الأول: ندرس فيه طبيعة ميثاق الأمم المتحدة.

الفصل الثاني: وندرس فيه كيفية إرساء الميثاق لأساس النظام القانوني للأمم المتحدة.

الفصل الثالث: وندرس فيه احتمالات سمو ميثاق الأمم المتحدة على ما تبرمه الدول من معاهدات دولية.

الفصل الأول

طبيعة ميثاق الأمم المتحدة

دراستنا لطبيعة ميثاق الأمم المتحدة تأتي في إطار الموقف الذي سبق أن اتخذناه في مطلع هذا المؤلف من مشكلة طبيعة المعاهدة المنشئة للمنظمات الدولية، والذي يعد الميثاق من بينها. وهو موقف أكدنا فيه انتماء هذه الطائفة من التصرفات الى المعاهدات الدولية، وخضوعها للقواعد التي تحكمها. ولعل التردد الذي ينتاب الإتجاهات المنكرة للطبيعة الاتفاقية لميثاق الأمم المتحدة ـ وللمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية بوجه عام ـ له ما يبرره، فالميثاق ـ كما سبق القول في صدر دراستنا للمعاهدات المنشئة ـ ليس كغيره من المعاهدات التقليدية الأخرى بل إنه وثيقة تعطي الحياة لخلق جديد هو « منتظم الأمم المتحدة » له ذاتيته المتميزة عن ذاتية الدول الداخلة في عضويته، كما أنه يحيا حياته الخاصة به، ويمارس إختصاصات معينة بوسائل تنسب إليه.

على أن هذه الخصائص التي تميز الميثاق باعتباره معاهدة لمنتظم دولي وإن كانت تخلع عليه مميزات خاصة إلا أنها لا تخلع عنه ـ في رأينا ـ صفته كمعاهدة دولية إبتداء واستمراراً، ميلاداً ومصيراً[1].

ونحن وفي سبيل تأكيد ذلك فإننا نتناول بالتفنيد الأمور التي جعلت جانباً من الفقه يتشكك في اعتبار الميثاق من قبيل المعاهدات الدولية واحتفاظه بعد نشأة الأمم المتحدة بهذه الصفة. كل ذلك على ضوء الموقف الذي اتخذناه في الباب الأول من القسم الأول من هذا المؤلف.

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك مؤلفنا السابق الاشارة إليه، ص٣٣ وما بعدها.

المبحث الأول

الميثاق ونسبية أثر المعاهدات

على الرغم من أن الأمم المتحدة قد أريد لها أن تكون منتظماً عالمياً تفتح العضوية فيه ـ من حيث المبدأ ـ لكافة الدول، إلا أن الميثاق لم يجعل العضوية في المنتظم مطلقة من كل قيد، بل حدد لاكتسابها شروطاً معينة بعضها موضوعي وبعضها شكلي على نحو ما سنعرض له من بعد.

كان طبيعياً إذن أن تكتسب بعض الدول ـ دون البعض الآخر ـ العضوية في الأمم المتحدة، نظراً لتوافر شروط العضوية في الأولى وتخلفها بالنسبة للثانية.

ولقد استشعر واضعو الميثاق ضرورة تنظيم العلاقة بين الأمم المتحدة من ناحية وبين الدول غير الاعضاء فيها من ناحية أخرى، وهي ضرورة اقتضاها الهدف الرئيسي من اقامة هذا المنتظم وهو المحافظة على الأمن والسلم الدولي. فهذه الغاية تهم المجتمع الدولي بأسره سواء كان أعضاؤه منتمين الى الأمم المتحدة أو أن بعضهم بقي خارجاً عنها.

ولذلك فقد جاءت الفقرة السادسة من المادة الثانية لتنص على أن تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الإعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين.

ولقد أثار هذا النص الشك حول اعتبار ميثاق الأمم المتحدة من قبيل المعاهدات الدولية. فالقواعد العامة التي تحكم المعاهدات تقضي بأن هذه

الأخيرة لا تسري إلا على من كان طرفاً فيها[1] وهذا هو المبدأ المعروف باسم « نسبية أثر المعاهدات ». ولقد أثير التساؤل: كيف يمكن للأمم المتحدة ـ وهي بعد منتظم أنشيء بمقتضى الميثاق ـ أن تلزم الدول غير الأعضاء فيها ـ حيث أنهم ليسوا أطرافاً في الميثاق على عكس الدول الأعضاء ـ بالقرارات والاجراءات التي تتخذها في سبيل الحفاظ على الأمن والسلم الدولي؟ الا يعتبر ذلك خروجاً على قاعدة اقتصار سريان الآثار الملزمة للمعاهدات على أطرافها؟[2].

وفي سبيل الاجابة على هذه التساؤلات يذهب اتجاه فقهي الى أن القاعدة التي أكدتها المواثيق والاعراف الدولية « هي عدم جواز إنشاء المعاهدات للحقوق والالتزامات الدولية بالنسبة للغير الا برضاه وقبوله ».

ولما كانت المادة ٢ فقرة ٦ « لم تشترط الموافقة السابقة من الدول لتطبيق أحكامها عليها... (كما أنها) لم تشترط أيضاً موافقتها اللاحقة لهذا التطبيق... » فإنه لا يمكن تبرير التزام الدول غير الاعضاء بأحكام الميثاق استناداً الى رضاء هذه الأخيرة.

ومن ناحية أخرى لا يمكن أن تؤسس سلطة الأمم المتحدة في التدخل لدى الدول الأعضاء لحملهم على احترام الميثاق على أساس وجود عرف دولي يبرر الخروج على قاعدة نسبية أثر المعاهدات الدولية. ويخلص الى القول بأن الاساس الذي يستند إليه نص المادة ٢ فقرة ٦ يتمثل في اعتبار هذا النص من قبيل التشريع الدولي لأنه تعبير عن مشيئة سلطة دولية عامة ذات اختصاصات

---

(١) انظر في ذلك حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، ط٤، دار النهضة العربية، ١٩٦٩ ص٢٤٩ وما بعدها، الغنيمي الوجيز في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٥ ص١٩١ وما بعدها.

(٢) أنظر على وجه الخصوص: الاستاذ الدكتور حسن الجلبي، مركز الأمم المتحدة بالنسبة للدول غير الأعضاء فيها، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٣، ١٩٦٦ ص٤٥ وما بعدها.

بوضع القرارات واتخاذ التدابير اللازمة لحفظ السلام والأمن في المجتمع الدولي، وهي بهذا الاختصاص تملك الزام الاطراف المعنية في المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق بهذه القرارات والتدابير وتكليفها بإتباعها والسير على مقتضاها.(١)

على أننا نعتقد أن النص المذكور لا يمثل خروجاً على قاعدة نسبية أثر المعاهدات.

ولكي نبرهن على هذا النظر نعرض أولاً لمدى ما منحه الميثاق للأمم المتحدة من سلطات لكي تمارسها ـ في سبيل المحافظة على الأمن والسلم والدولي ـ حتى في مواجهة الدول غير الأعضاء.

سلطات الأمم المتحدة في مواجهة الدول غير الأعضاء

لم ينص ميثاق الأمم المتحدة على سلطات محددة لأجهزة الأمم المتحدة ـ خاصة الجمعية العامة ومجلس الأمن ـ لتمارسها في مواجهة الدول غير الأعضاء على وجه الخصوص. ومع ذلك فإنه ينبغي أن نفسر نص المادة الثانية في فقرتها السادسة على ضوء نصوص الميثاق الأخرى المتعلقة بإختصاصات اجهزة الأمم المتحدة ـ خاصة الجمعية العامة ومجلس الامن ـ لحفظ الأمن والسلم الدوليين.

أولاً: فيما يتعلق باختصاص الجمعية العامة: نجد أن المادة ١١ في فقرتها الثانية تنص على أن «للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولي يرفعها إليها أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة» ومجلس الأمن أو أية دولة ليست من أعضائها، ولها... أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو للدول صاحبة الشأن...(٢).

واضح أن نص المادة المذكورة لا يقصر أثر التوصيات التي تتخذها الجميعة

(١) حسن الجلبي، المرجع السابق، ص٥٥ وما بعدها.

(٢) نلفت النظر إلى أننا سنعالج اختصاصات الجمعية العامة في حفظ الأمن والسلم الدولي بتفصيل أكبر فيما بعد.

العامة على الدول الأعضاء فحسب، بل إنها إستخدمت صيغة أكثر عمومية تسمح لنا بالقول بأنها يمكن أن تتوجه إلى الدول غير الأعضاء أيضاً، حيث نصت على عبارة « الدولة صاحبة الشأن »، ولم تستعمل عبارة الدولة أو الدول الأعضاء ».

ثانياً: أما فيما يتعلق باختصاصات مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلم الدوليين: فإن الميثاق قد منحه ـ كما سيأتي البيان بالتفصيل فيما بعد ـ سلطات متنوعة بعضها يتمثل في إتخاذ إجراءات سلمية لحل المنازعات التي قد تخل بالأمن والسلم الدوليين، والبعض الآخر يتمثل في إستخدام القوة لقمع الخطر الذي يتهدد أياً منهما.

فحيث يتعلق الأمر بالاجراءات السلمية: نجد أن النصوص الواردة في الفصل السادس من الميثاق لم تقصر آثار هذه الإجراءات على الدول الأعضاء فقط ولكنها صيغت على نحو يسمح بامتداد آثارها للدول غير الأعضاء أيضاً. فالمادة ٣٣ في فقرتها الثانية تنص على أنه « يدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم بتلك الطرق (أي الطرق السلمية) إذا رأى ضرورة ذلك. وواضح من عبارة أطراف النزاع يمكن أن تصدق ـ مع هذه الصيغة ـ على الدول الأعضاء وعلى الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة. هذه الصيغة المرنة إستخدمها الميثاق في مواد أخرى لمثل المادة ٣٦ والمادة ٣٧ الفقرة الثانية.

وحيث يتعلق الأمر بسلطات مجلس الأمن في اتخاذ الاجراءات العقابية لمواجهة تهديد الأمن والسلم الدوليين: نجد أنها تتفاوت ـ كما سيلي البيان تفصيلاً فيما بعد ـ في خطورة الأثر الذي تحدثه. فقد تبدأ بوقف العلاقات الاقتصادية والمواصلات بأنواعها وقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدولة أو الدول التي تهدد الأمن والسلم الدوليين، وقد يصل الأمر الى حد إستخدام القوة معها (المادتين ٤١، ٤٢) ـ ولقد صيغت مواد الميثاق التي تسمح لمجلس

الأمن باتخاذ مثل هذه الإجراءات على نحو لا يفرق فيه بين الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء.

بعد هذا العرض المجمل للسلطات التي منحها الميثاق لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن للحفاظ على الأمن والسلم الدوليين **هل يمكن القول بأن هذه الاختصاصات تعد خروجاً على قاعدة إقتصار الآثار الملزمة للمعاهدات الدولية ـ ومن بينها ميثاق الأمم المتحدة ـ على أطرافها؟؟**

نجيب على هذا التساؤل بالنفي، مؤكدين بالتالي أن الميثاق يظل مع هذا خاضعاً لتلك القاعدة، فلو أننا تفحصنا هذه السلطات والاختصاصات لوجدنا أنها لا تخرج عن أحد فرضين:

ا ـ فهي إما أن تتمثل في إصدار توصيات باتخاذ سلوك معين، والراجح في الفقه أن التوصيات لا تلزم كقاعدة عامة من توجه إليه[1]. فلو قامت الدولة غير العضو بتنفيذ توصية ما طواعية فإنه يصبح من الصعب القول بأن الأمم المتحدة قد أجبرت الدولة غير العضو على الالتزام بمضمون التوصية رغم أنها ليست عضواً في المنتظم، ذلك أن دور إرادة الدولة غير العضو واضح في هذا الصدد.

ب ـ وإما أن تتمثل في اتخاذ إجراءات عقابية في مواجهة الدولة غير العضو التي أخلت بالأمن والسلم الدولي، وعندئذ فإن الأمم المتحدة تتصرف ـ والمثل هنا للتشبيه وليس للقياس ـ كأي مجموعة تعمل سوياً ـ بناء على اتفاق ما ـ ضد عدو مشترك. وطبيعي ألا يشترط لاتخاذ مثل هذا العمل موافقة من اتخذ ضده. وعلى ذلك فإن تصرف هذه المجموعة من الدول إزاء دول أخرى ليست

---

(١) ومع هذا التوصيات لا تخلو من أي أثر قانوني، بل تترتب عليها آثار قانونية في حدود معينة على نحو ما عرضنا له عند دراستنا للتوصيات.

داخلة في هذا الاتفاق لا يعد خروجاً على قاعدة إقتصار أثر المعاهدات على أطرافها[1].

نضيف الى ذلك أن التمسك الحرفي بقاعدة نسبية أثر المعاهدات وحصرها في إطار بالغ الضيق يتجاهل تطوراً حدث لهذه القاعدة حمل لواءه كل من الفقه والقضاء بحيث لم يعد مدلول هذه القاعدة يفترض بالضرورة ألا تنصرف آثار المعاهدة بما ترتبه من حقوق والتزامات ـ إلى غير أطرافها. « فقد يكون دون قبيل فرط الحرص أن نقبس آثار الوفاقات الدولية على أحكام القانون الداخلي الخاصة بالعقد. ذلك أن المعاهدات تنظم مصالح عامة وليست ـ كالعقد ـ تقريباً لمصالح متناقضة وتنسيقاً لإرادات تستهدف غايات متعارضة »[2].

ومن المعاهدات ما قد يستدل من موضوعها والهدف من وراء إبرامها أنها تعتبر استجابة لمقتضيات تحقيق مصلحة دولية عامة وهي من هذاالمنطلق لا تخص أطرافها فحسب وإنما ينبغي عندئذ أن تسري حتى على ما لم يكن طرفاً فيها. ولعل ميثاق الأمم المتحدة يعد مثالاً نموذجياً للمعاهدات التي تستهدف الصالح العام للجماعة الدولية[3].

---

(۱) Conforti, op. cit, vol, II p. 4 e ss.

(۲) الغنيمي الوجيز في قانون السلام، المرجع السابق ص١٩٢ ، قارن محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي المرجع السابق ص٤٠٩ وما بعدها والذي يرى أن المبدأ المذكور مبدأ مطلق لا ترد عليه أية استثناءات.

(۳) Reuter Paul, Principes de Droit International Public, RCADI, 1961/ II Tome 103 p 448 et s.

وقرب الى ذلك الغنيمي الوجيز في قانون السلام، المرجع السابق ص١٩٤.

المبحث الثاني

الميثاق وقواعد تعديل المعاهدات

مدى خضوع الميثاق لقواعد تعديل المعاهدات:

يتطلب تعديل المعاهدات الدولية أو إعادة النظر فيها - وفقاً للقواعد العامة لتعديل المعاهدات - رضاء جميع أطراف المعاهدة، كما أنه لا يتطلب رضاء غير هؤلاء لإتمام التعديل.

على أن ميثاق الأمم المتحدة قد تضمن نصين قد يستفاد منهما خروجه عن القاعدة المذكورة. فالمادة ١٠٨ من الميثاق تنص على أنه «تسري التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية العامة، وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين... ».

أما المادة ١٠٩ فانها تتحدث عن إعادة النظر في الميثاق حيث تقرر في الفقرة الأولى أنه يتم إعادة النظر عن طريق مؤتمر من أعضاء الأمم المتحدة ينعقد بشروط خاصة، ثم تنص في الفقرة الثانية على أنه «كل تغيير في هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثي أعضائه يسري إذا صدق عليه ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن...»[1].

---

(١) أنظر في تعديل الميثاق.
Yemin Eduard, Legislative Power of the United Nations and Specialized
= Agencies, Leiden, Sijtoff, 1969.

وقد يستفاد من هذا أنه يكفي لإجراء التعديل أو إعادة النظر موافقة الأغلبية الموصوفة على التعديلات المقترحة، وبالتالي لا حاجة للحصول على رضاء كافة الدول الأعضاء على التعديلات مما يعد خروجاً على القواعد العامة في تعديل المعاهدات الدولية.

على أننا نختلف مع هذا التصور ونؤكد أن التعديلات لا تسري على أعضاء الأمم المتحدة إلا إذا قبلوها صراحة أو ضمناً، وسندنا في هذا ما تنص عليه في المادة الرابعة من شروط لاكتساب العضوية في الأمم المتحدة حيث تقرر من بين ما تشترطه في الدولة طالبة العضوية «أن تأخذ نفسها بالإلتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الإلتزامات راغبة فيه». هذه الشروط لا تلزم فقط لقبول العضوية وإنما لإستمرارها أيضاً، فهي شروط ابتداء وبقاء.

وبناء على ذلك فإن الدولة العضو التي لم تصدق على التعديل تصبح أمام أحد خيارين: إما أن توفي بالتزاماتها الواردة في المادة الرابعة، وما يترتب على ذلك من احترام نصوص الميثاق ومن بينها المواد المعدلة (لأنها أصبحت جزءاً لا يتجزأ من الميثاق)، وإما أن تنسحب من عضوية المنتظم إذا استحال عليها قبول التعديل. وعلى ذلك فإن هي فضلت البقاء فإن هذا يعني قبولها الضمني بالتعديل وبذلك تكون قد رضيت به، وإن هي فضلت الإنسحاب فإن ذلك يؤكد الطبيعة الرضائية للتعديل حيث لا يمكن فرضه على من لم يوافق عليه. وكل ما سبق يتفق تماماً مع القواعد العامة المقررة في القانون الدولي بشأن تعديل المعاهدات الدولية[1].

Zaklin, The Amandement of The Constitutive Instrument of the United = Nations and Specialiesed Agencies, Leiden, Sijtoff 1969.

(١) أنظر مؤلفنا السابق الاشارة إليه ص٩٧.

كيف نفسر إذن اشتراط تدخل الأمم المتحدة كمنتظم دولي له شخصيته المستقلة عن الدول الأعضاء فيه في عملية التعديل؟

إن اشتراط ذلك يرجع في رأينا الى الرغبة في تحقيق صالح المنتظم كوحدة اجتماعية مستقلة ومتميزة عن الدول الاعضاء فيه، حيث يحيا حياته الخاصة بكل ما يحيط بها من ظروف، وما يمر بها من أحداث قد تقتضي اعادة النظر في ميثاقه أو تعديله، وهذا ما يجعل من البديهي أن يفسح له مكاناً في تقدير ملائمة التعديل الذي يلحق بالمعاهدة المنشئة له (أي الميثاق) بشرط ألا يخل بالمصالح الفردية المشروعة للدول الأعضاء الناتجة عما تتمتع به من سيادة، وما يقتضيه ذلك من حقها في مراقبة تغيير يطرأ على أحكام الميثاق.

هذين الإعتبارين والرغبة في إقامة توازن بينهما يمثلان ـ في رأينا ـ الحكمة من وراء إشراك الأمم المتحدة في عملية تعديل ميثاقها.

المبحث الثالث

الميثاق وقواعد تفسير المعاهدات

مدى خضوع تفسير الميثاق للقواعد العامة:

تقضي القواعد العامة في تفسير المعاهدات الدولية بضرورة الرجوع الى إرادة الدول الأطراف فيها عند الحاجة لتفسيرها، «والحكمة في ذلك أن واضعي النـص هم أصحـاب الإختصـاص الأول في تفسيره، وهم أصحـاب المصلحة في الإتفاق على هذا التفسير»[1] وبعد ذلك اعمالاً للمبدأ القائل بأن واضع القاعدة يختص بتفسيرها: Cujus est condere, ejus est enterpretare.

ومن ناحية أخرى فإن من القواعد المستقر عليها في التفسير هو أنه « يجب على المفسر عند قيامه بعملية التفسير أن يطبق القاعدة التي تقرر أنه عند الشك خذ بالأقل in dubio mitius ومقتضى هذه القاعدة أنه إذا كان معنى النص المثبت في المعاهدات غامضاً ويحتمل تفسيرات متعددة، فإنه يجب على المفسر أن يفضل المعنى الذي يحابي الطرف الذي يتحمل الإلتزام أو التفسير

---

(١) حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، المرجع السابق ص٢٥٥، مفيد شهاب، المنظمات الدولية، المرجع السابق ص٨١ وما بعدها. ابراهيم العناني، المرجع السابق، ص٣٧ وما بعدها.

Annuaire de l'Institut de Droit International Public, vol. 44, T. 1, 1952, p. 199.

وانظر في التعليق على المادة ٢٧ من معاهدة فيينا الخاصة بقانون المعاهدات:

Conférence des Nations Unies sur le Droit des Traités, Documents Officiels; Nations Unies, New York, 1971, pp. 40 et ss Nos. 1 et ss.

الذي ينطوي على أقل المساس بالسلطان الإقليمي أو الشخصي للأطراف المتعاقدة... »[١].

على أن ما حدث بالفعل هو أن الأمم المتحدة تتولى بنفسها - عن طريق أجهزتها - وخاصة محكمة العدل الدولية - تفسير الميثاق. بل إن ذلك التفسير قد جاء في كثير من الأحيان فضفاضاً على نحو أتاح للأمم المتحدة أن تمارس سلطات لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق، كلما كان ذلك لازماً لقيام المنتظم بتحقيق أهدافها، أو لتحقيقها مع نحو أفضل.

ويشير لنا سلوك الأمم المتحدة في هذا الشأن أن توسعها في تفسير ميثاقها لا يعد واقعة فردية، وإنما يمثل موقف مستمراً من جانبها، الأمر الذي يفصح عن إتجاه واضح لها في هذا الصدد مستندة في ذلك الى نظرية السلطات (أو الإختصاصات) المضمرة Pouvoirs (compétence) implicites[٢].

واستقراء أحكام محكمة العدل الدولية وآرائها الإستشارية خير دليل على ذلك. فمنذ سنة ١٩٤٩ وبمناسبة قضية التعويضات المشهورة ذهبت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري إلى أن « تحديد حقوق وإلتزامات الأمم المتحدة إنما يعتمد على الغايات والمهام التي أفصح عنها الميثاق، أو أضمرتها

---

(١) حامد سلطان القانون الدولي العام... المرجع السابق ص٢٦٦.

De Visscher Ch; problèmes d'interprétations judiciaircs en droit international public., Paris; Pedone, 1963 pp. 84 et ss.

(٢) أنظر في نظرية السلطات الضمنية:

Rouyer-Hameray les compétences implicites des Organisations Internationales, Paris, L.G.D.J, 1962.

Rideau Joël, juridiction internationales, et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales Paris, L.G.D.J, 1969, pp. 247 et es.

وأنظر أيضاً عبد العزيز سرحان، التنظيم الدولي، المرجع السابق ص١٢٦ وما بعدها، مفيد شهاب، المنظمات... المرجع السابق ص٨٧ وما بعدها.

نصوصه »[1] كما أن المنتظم «يتمتع بكافة السلطات التي تعد جوهرية لممارسة وظائفه حتى ولو لم يرد ذكرها صراحة »[2] ولقد تأكد هذا المبدأ بعد ذلك بمناسبة قضايا أخرى عرضت على محكمة العدل الدولية وأصدرت بشأنها أحكاماً أو آراء استشارية[3].

ولقد دفع الإعتراف للأمم المتحدة ـ وللمنتظمات الدولية بوجه عام ـ بهذه السلطة الواسعة في تفسير الميثاق الى تشكك البعض في خضوع ذلك التفسير للقواعد العامة في تفسير المعاهدات، بل ودفع البعض الآخر الى التشكيك في احتفاظ الميثاق بطبيعته كمعاهدة دولية[4].

على أننا لا نشارك هؤلاء الفقهاء تشككهم سواء في خضوع الميثاق للقواعد العامة، أو في احتفاظه بطبيعته كمعاهدة دولية. أكثر من ذلك فإننا نرى أن توسع المنتظم في تفسير أحكامه يتفق تماماً مع إرادة أطرافه، مما يجعله خاضعاً للقواعد العامة لتفسير المعاهدات الدولية. فاستقراء نصوص الميثاق تظهر لنا أنها صيغت صياغة عامة يستفاد معها شمول اختصاص الأمم المتحدة دون تحديد دقيق لهذه الإختصاصات، بل لعل واضعي الميثاق قد قصدوا تلك الصياغة البعيدة عن التحديد حتى يمكن للمنتظم أن يواجه احتمالات المستقبل وما تكشف عنه من حاجات بمرونة كبيرة يحقق له الإستمرار دون حاجة إلى

---

(١) C.I.J, Rec., 1949, p. 180.

(٢) مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية ١٩٤٩، ص١٨٢.

(٣) أنظر في هذا الصدد الرأي الاستشاري الصادر من محكمة العدل في ١٣ يوليو سنة ١٩٥٤ والمتعلق بآثار أحكام المحكمة الادارية للأمم المتحدة (مجموعة محكمة العدل الدولية ١٩٥٤، ص٥٧) والرأي الصادر في ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٣ (المجموعة المشار اليها ص١٦٨).

(٤) Jacqué Jean-Paul, Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public., Paris, L.G.D.J, 1972 pp. 297 et ss.

وانظر على وجه الخصوص ص ٤٤٨ وما بعدها.

تعديل في الميثاق[1]. قيد واحد فقط يرد على اختصاصات الأمم المتحدة وينبغي أن يؤخذ في الإعتبار عند تفسير نصوص الميثاق وهو القيد الوارد في نص الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق المعروف باسم «قيد الإختصاص المحفوظ للدول» إذا نصت المادة المذكورة على أنه «ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم الاختصاص الداخلي لدولة ما...».

وعلى ذلك فعندما تقوم الأمم المتحدة بتفسير ميثاقها مترخصة في ذلك في استنباط اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق (متى كان ذلك يتفق مع الهدف من وراء انشائها) فانها لا تذهب في هذا ضد إراد الدول الأعضاء فيها (وهم أطراف في الميثاق باعتباره معاهدة دولية)، وإنما تستجيب تماماً لارادتهم في صياغة الميثاق على ذلك النحو الفضفاض. كل ذلك مشروط بطبيعة الحال بألا يتخذ التفسير لنصوص الميثاق كوسيلة للتدخل في الأمور التي تعد من صميم الاختصاص الداخلي للدول الأعضاء وفقاً لما جاء في الفقرة السابعة من المادة الثانية.

وبناء على ما سبق فإن تفسير الميثاق على هذا النحو لا يتضمن ـ في رأينا ـ أي خروج على حكم القواعد العامة في تفسير المعاهدات الدولية.

ويلاحظ أنه لم يرد في الميثاق ما يفيد تحديد المختص بتفسير نصوصه. صحيح أن المادة ٩٦ تنص على حق الجمعية العامة ومجلس الأمن والأجهزة الأخرى والوكالات المتخصصة ممن تأذن لهم الجمعية العامة بأن يطلبوا من

---

(١) قرب الى هذا دي فيشير حينما قال:

«A une rédaction dont la souplesse s'est volontairement modelée sur la plasticité d'éventualités largement indéterminable doit répondre à une interprétation qui tienne compte à la fois des finalités Communautaires et des rosisances qu'elles suscitent chez l'individualisme souverain».

المرجع السابق ص ١٤١

محكمة العدل الدولية آراء استشارية فيما يعرض من « مسائل قانونية » وصحيح أن ذلك قد يفيد إمكانية طلب تفسير أحد نصوص الميثاق عن طريق الرأي الاستشاري الصادر عن المحكمة المذكورة باعتبار أن التفسير يعد من قبيل « المسائل القانونية » المشار اليها ، إلا أن ذلك مقيد بأمرين:

أولهما: أن محكمة العدل الدولية لا تستطيع أن تعطي من تلقاء نفسها تفسيراً لنص من نصوص الميثاق بل لا بد أن يطلب منها ذلك أحد الأجهزة المذكورة.

وثانيهما: أن هذا التفسير لا يلزم الجهاز الذي طلبه، ولا يلزم ـ من باب أولي ـ أي دولة من الدول الأعضاء(١).

---

(١) Jacqué, op. cit p. 242 et ss.

وقارن ما قاله جورج سيل متعلقا بالاراء الاستشارية الصادرة عن المحكمة الدائمة للعدل الدولي.

«... le droit positif ne confère pas à l'avis consultatif une valeur obligatoire, encore moins exécutoire.

En ce qui concerne la force exécutoire, ce n'est pas douteux, mais nous savons que la force exécutoire n'est pas essentielle à l'acte de juridiction. Quant à la force obligatoire, il est vrai que le droit positif de la Société des Nations n'a pas voulu la conférer à l'avis consultatif, mais nous professons que le droit positif ne fait pas toujours ce qu'il veut, et qu'il ne peut pas impunement se met entre contradiction avec le droit immanent.

Or, il est inadmissible que, dans une organisation sociale, le droit constitutif ou constitutionnel... puisse à la fois conférer à une organe sociale compétence pour dire le droit; et déclarer qu'une fois le droit proclamé; il ne sera pas obligatoire...»

Scelle George, Règles Générales de la Paix, RCADI, 1933/IV Tome 46, p. 581.

وسوف نعود بعد لدراسة هذا الموضوع على وجه أكثر تفصيلا.

ومع ذلك فنظراً للمكانة التي تتمتع بها محكمة العدل الدولية فإن التفسيرات التي تعطيها لنصوص الميثاق تتمتع عادة بقوة إقناعية لا يستهان بها. وبالفعل فقد أصدرت محكمة العدل الدولية عدة آراء استشارية لتفسير نصوص الميثاق نذكر منها الرأي الأستشاري الخاص بمدى حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بموظفيها الصادر سنة ١٩٤٩، والرأي الإستشاري المتعلق بمدى اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة بقبول الأعضاء الجدد الصادر سنة ١٩٦٠، والرأي الاستشاري المتعلق بآثار الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ١٩٥٤، والرأي الاستشاري المتعلق بإسهام أعضاء الأمم المتحدة في نفقات العمليات التي تقوم بها قوات حفظ النظام في الكونجو الصادر في سنة ١٩٦٢.

خاتمة:

بعد استعراض المشكلات المختلفة التي دفعت بعض الاتجاهات الفقهية الى إنكار صفة المعاهدة الدولية على الميثاق، والقول بأنه ذو طبيعة دستورية خالصة يبقى أن نبرز أن الدافع إلى هذا الاعتقاد يكمن في حقيقة أن ظهور المنظمات الدولية - وتحتل الأمم المتحدة منها مكان الصدارة - قد أدى إلى تطوير كبير وتعديل واضح في مسار العلاقات الدولية. فقواعد القانون الدولي التقليدي التي كان يستعان بها لتنظيم العلاقات فيما بين الدول قبل ظهور المنظمات الدولية كانت محكومة بمبدأ التنسيق coordination بين مصالح الدول وهو ما يفترض وجود مصالح فردية متعارضة لهؤلاء. عندئذ تصبح الوسيلة المستعملة في إطار مبدأ التنسيق تهدف الى محاولة التقريب بين المصالح الفردية للدول دون تغليب إحداها على الأخرى[1].

---

(١) يفرق يسكوتيني بين المصالح الفردية المتعارضة للدول الأعضاء uti singoli وبين المصلحة العامة التي توجد بينهم جميعا رابطة مشتركة uti universi =

وإذا كانت الأختصاصات التي أسندت الى الأمم المتحدة لا تفلت كلها من إطار هذا المبدأ، إلا أن ثمة اختصاصات أخرى يمارسها المنتظم المذكور وفقاً لمبدأ آخر يحكم علاقات كثيرة للمنتظمات الدولية بالدول الأعضاء فيها وهو مبدأ الخضوع subordination من جانب الدول لسلطان المنتظم على إعتبار أن هذا الأخير يتوافر على تحقيق الصالح المشترك الذي يهم جميع الدول الداخلة في عضويته. ولعلنا نجد في أحكام الباب السابع من الميثاق التي يسند بمقتضاها سلطات هامة لمجلس الأمن للحفاظ على الأمن والسلم الدولي ـ على نحو ما سنراه ـ تأييداً لما نقول.

وعلى الرغم من تسليمنا بأن هذه الإعتبارات قد تميز الميثاق عن بقية المعاهدات التقليدية، إلا أننا على اعتقادنا بأنها لا تصل به ـ وللأسباب التي ذكرناها في هذا الفصل ـ إلى حد فقدانه لطبيعته كمعاهدة دولية، وإنما يظل خاضعاً ـ بشكل عام ـ للقواعد العامة التي تحكم المعاهدات[1].

= ويرى أن طبيعة المصالح المحمية تحكم سلوك المنتظم وطبيعة الوسائل المتبعة في هذا الشأن. فحيث يتعلق الامر بمصالح تدخل في إطار الطائفة الاولى، فان المنتظم لا يستطيع الابتعاد عن الاساليب التي تحقق التنسيق بين جميع المصالح الفردية. أما إذا أنيط بالمنتظم مهمة تحقيق الصالح العام فإنه ينبغي ألا يأخذ في إعتباره سوى مقتضيات تحقيق هذا الهدف سواء إتفق في ذلك مع المصلحة الفردية لكل دولة أو تعارضت معها.

Biscottini, II Diritto dell'organizzazioni Internazionali, Padova, CEDAM., 1971 p. 47.

وإنظر في اشارة لهذا المعنى

Reuter, Orgarisations Internationales et évolution du droit, Mélanges offerts à Achil Mastre, Paris, Sirey, 1956, p. 448.

محمد سامي عبد الحميد، القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية كمصدر لقواعد القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، ج٢٤ ١٩٦٨، ص١١٩ وما بعدها

(١) أنظر في تفصيل ذلك مؤلفنا عن النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية السابق الاشارة إليه ص٨١ وما بعدها خاصة ص٩٠ وما بعدها.

الفصل الثاني

الميثاق أساس النظام القانوني للأمم المتحدة

المقصود بالنظام القانوني للأمم المتحدة - تقسيم

يقصد بالنظام القانوني للأمم المتحدة مجموعة القواعد القانونية التي تحكم حياتها ونشاطها وتنظم علاقاتها الداخلية والخارجية(١).

وإذا كنا نسلم منذ البداية بأن ميثاق الأمم المتحدة لا يشتمل - ولا يمكن له أن يشتمل - على كافة القواعد التي يتكوّن منها النظام القانوني للأمم المتحدة بالمعنى الذي حددناه - وعلى نحو ما أشرنا إليه عند دراستنا لمشكلة تفسير الميثاق إلا أن هذا الأخير يعد ولا شك أساس هذا النظام القانوني، كما أن أجهزة الأمم المتحدة بما تسنه من قواعد قانونية لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق ينبغي عليها أن تستلهم روحه عند قيامها بذلك.

والميثاق إذ يرسي أسس النظام القانوني للأمم المتحدة فإنه يحدد أولاً أهم المبادىء التي يقوم عليها المنتظم، كما أنه يحدد من ناحية أخرى الأهداف التي قام من أجل تحقيقها، ثم إنه يحدد ثانياً الإطار الذي يدور فيه نشاط الأمم المتحدة مبيناً في هذا الصدد ما يدخل فيه وما يفلت منه.

---

(١)أنظر في تحديد المقصود بالنظام القانوني للمنتظمات الدولية:
Schermers Henry, International Institutional Law, Vol. II, Sijthoff, Leiden, 1972 p. 458 and f.

وعلى ضوء ذلك فإننا نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى فرعين نخصص أولها لدراسة مبادىء وأهداف الأمم المتحدة، ونخصص الثاني لدراسة حدود نشاط الأمم المتحدة.

المبحث الاول

الميثاق يحدد مبادىء وأهداف الأمم المتحدة

مبادىء الأمم المتحدة وأهدافها بين ديباجة الميثاق ونصوصه:

تضمن الميثاق في ديباجته وفي المادتين الأولى والثانية منه بياناً لأهداف الأمم المتحدة والمبادىء التي تأسست عليها.

ديباجة الميثاق:

تضمنت ديباجة الميثاق تصويراً عاماً للغايات والأهداف والمبادىء التي استقرت في أذهان واضعي الميثاق، والتي سيطرت على جو المناقشات في مؤتمر سان فرنسيسكو.

واستقراء الديباجة يظهر لنا أنها تضمنت مبدأين تمثل في نظر واضعي الميثاق حجر الزاوية لتحقيق الهدف الأسمى الذي قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيقه وهو الحفاظ على الأمن والسلم الدولي، ويعتبر كل منهما بمثابة برنامج عمل في هذا المجال(١).

فالمبدأ البرنامجي الأول هو إحترام حقوق الإنسان، فرداً كان أو جماعة، دون تمييز في هذا الصدد لأي سبب عنصري أو اقتصادي أو جغرافي. وكذلك إحترام المساواة بين الدول صغيرها وكبيرها وهو مبدأ لم يحترم إبان الحرب، بل وكان أحد الأسباب الرئيسية في اندلاعها.

---

(١) Goodrich and Hambro, op. cit p. 89 and f.

والمبدأ الثاني يؤكد على ضرورة إحترام العدالة والالتزامات الدولية المنبثقة من المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي الأخرى والتي تمثل أسس النظام القانوني للجماعة الدولية، وترى الديباجة أن الضمانة الحقيقية لاحترام هذه القواعد لا تكمن في الانصياع لها لما يقترن بها من جزاء، بقدر ما تكمن في قيام المخاطبين بهذه القواعد طواعية - وبحسن نية - باحترامها. فمبدأ حسن النية إذن هو الضمان الحقيقي في هذا الصدد.

ولقد وجد هذا المبدأ البرنامجي صدى له في نشاط الأمم المتحدة سواء بما تقوم به محكمة العدل الدولية فيما يعرض عليها من قضايا أو ما يتطلب منها إصداره من آراء استشارية. أو ما قامت به لجنة القانون الدولي من محاولة تقنين القانون الدولي[١].

والديباجة على النحو الذي عرضنا له لا تفرض التزامات محددة على عاتق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وإنما يقتصر أثرها «على بيان المغزى من وجود الأمم المتحدة، كما أن نصوص الديباجة تساعد على تفسير التزامات الدول الأعضاء فيها وعلى تحديد مضمون هذه الالتزامات دون أن تكون بمفردها مصدراً لالتزامات على عاتق هذه الدول»[٢].

---

(١) Monaco, Lezioni di Organizzazioni... op. cit pp. 198 e ss.

وانظر في هذا الصدد ايضا وعلى وجه الخصوص:

Houben Piet. Hein, Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States, A.J.I.L, 1967, pp. 725 and f.

ويلاحظ الاستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان أن ديباجة الميثاق قد صدرت باسم «شعوب الامم المتحدة» ولا يقصد بذلك أن الامم المتحدة تعد من قبيل المنتظمات فوق الامم أو عبر الشعوب... وانما هي «منظمة دولية حكومية تقوم بين الدول» وانها في قيامها بوظائفها إنما تقوم بذلك عبر الحكومات وليست لها سلطات مباشرة على الأفراد..» أنظر التنظيم الدولي، المرجع السابق ص٢١١.

(٢) محمد حافظ غانم المنظمات.. المرجع السابق ص١٠٠.

وفي نفس المعنى انظر جودريتش وهامبرو المرجع السابق ص٨٩.

نصوص الميثاق :

تضمن الفصل الأول من الميثاق الذي يحمل عنوان « في مقاصد الهيئة ومبادئها » نصين هما المادة الأولى التي تبين مقاصد الهيئة ، والمادة الثانية التي تشير الى المبادىء التي تعمل الأمم المتحدة على هديها ، على أن ذلك لا يعني أن كافة المقاصد التي يعمل المنتظم على تحقيقها ، والمبادىء التي يمارس نشاطه في ظلها محصور ذكرها فحسب في هذا الموضع ، بل إنها جاءت في العديد من نصوص الميثاق . بل أكثر من ذلك فإن هناك من يرى أن « تعيين مبادىء الأمم المتحدة التي يلزم العمل بها من جانب أعضاء الهيئة وفروعها ، ليس مرجعه فقط النصوص التي ذكرت بعض هذه المبادىء موصولة بحفظ السلم والأمن الدوليين على نحو جعلها مقصورة عليها ، أو النصوص التي ذكرت المبادىء موصولة بجميع مقاصده ، لأن الاقتصار على النصوص المذكورة يخضع المبادىء اللازمة لصيانة السلم والأمن الدولي الى تقييد وتحديد جامدين في حين أن تحقيق هذا الهدف والعمل في سبيله يقتضي من المبادىء والتدابير مالا يدخل تحت هذا التحديد . فمبادىء الأمم المتحدة في حفظ السلم الدولي كما تتبدى من نص الديباجة وبقية نصوص الميثاق لا تقتصر على إقامة السلام بصورته الظاهرة أو بإطاره الشكلي ، وذلك لتجنب الحروب ، وتجنب استخدام العنف الدولي وحسب ، بل تتجاوز ذلك إلى ما هو أبعد مدى وأعمق أثراً فهذه المبادىء ترمي الى معالجة العلل والأسباب التي تؤدي الى هذه الأحوال وما يشبهها من مواقف الاضطراب الدولي لإزالتها ومواجهة آثارها لإقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار سماها الميثاق بالأمن الدولي »[1] .

بعد ذلك المدخل لدراسة مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها نعرض فيما يلي لكل منهما بقدر من التفصيل .

---

(١) حسن الحلبي ، مبادىء الامم المتحدة ... المرجع السابق ص٣٥ - ٣٦ .

أولاً : مقاصد الأمم المتحدة

المقصد الأول : حفظ الأمن والسلم الدولي:

لعل هذا الهدف هو أهم ما تقصد الأمم المتحدة تحقيقه ، فهو يستوعب غيره من الأهداف الأخرى ويطغي عليها بحيث تبدو هذه الأخيرة كما لو كانت خطوات نحو الوصول الى الهدف الأسمى المتمثل في صيانة الأمن والسلم الدوليين.

ولقد تصدر هذا المقصد ديباجة الميثاق ومادته الأولى. فالديباجة تقرر أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها «أن تنقذ الأجيال القادمة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الانسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف..».

والفقرة الأولى من المادة الأولى تنص على أن مقاصد الأمم المتحدة هي «حفظ السلم والأمن الدولي..».

ويلاحظ أن المادة المذكورة تتحدث عن السلم والأمن الدوليين فقط ، على معنى أنها تعني بتحقيقهما في علاقات الدول بعضها ببعض، وعلى ذلك فإن المنازعات والحروب الداخلية لا يشملها - من حيث المبدأ - اختصاص الأمم المتحدة بحفظ الأمن والسلم الدولي، ولا تتناولها بالتالي أحكام الميثاق. بل إن هناك نصاً في الميثاق يحرم على الأمم المتحدة التدخل في الشؤون التي تدخل في إطار الاختصاص المحفوظ للدول (المادة ٢ فقرة ٧) كما سيأتي بيان ذلك.

ومع هذا ، فإن الحروب والمنازعات الداخلية قد تقتضي تدخل الأمم المتحدة إذا ما تعدت أثارها الوطنية، ونشأ عنها موقف من شأنه تهديد الأمن والسلم الدوليين.

ومن ناحية أخرى فإن الميثاق لا يتحدث عن الحفاظ عن السلم الدولي

فحسب كهدف من أهداف الأمم المتحدة، وإنما يجعل من الحفاظ على الأمن الدولي مقصداً من مقاصد المنتظم المذكور. ولعل الميثاق يعني بذلك أن السلم الظاهري ـ أي عدم وجود نزاع مسلح، لا يكفي فحسب لتحقيق الغاية من نشأة الأمم المتحدة، وإنما ينبغي أن يكون مصحوباً بشعور عام بوجود سلم مستقر لكي تستطيع الشعوب أن تعيش في أمان وطمأنينة بعيداً عن الخوف من نشوب الحروب.

ولذا فإن الميثاق لا يحظر فحسب أن تقوم الدول بالاقتصاص لنفسها عن طريق شن الحروب، وإنما يحاول من ناحية أخرى أن يخلق الظروف الملائمة للحفاظ على السلم والاستمرار في ذلك[1].

ونشرع فيما يلي في الحديث عن الأصل العام الذي أرساه ميثاق الأمم المتحدة حول تحريم استخدام القوة أو التهديد بها، ثم نعقد ذلك بالحديث عن الإستثناءات التي ترد على ذلك الأصل.

تحريم استخدام القوة من جانب الدول فرادى:

يحظر الميثاق على الدول ـ من حيث الأصل ـ أن تستخدم القوة في علاقاتها بعضها مع البعض الآخر أو التهديد باستخدامها وفق ما نصت عليه المادة ٢/٤ والتي تقضي بما يلي: «يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو

---

(١) Verdross Alfred, Idées directrices de l'arganisation des Nations Unies, R.C.A.D.I, 1953/ II T. 83 P. 10-11.

(٢) Ronzetti Natalina, la desciplina dell'uso della forza nelle relazioni internazionali.

دروس ألقاها على طلاب دبلوم القانون العام بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية في الأعوام الجامعية ١٩٨٨ ـ ١٩٩١، ترجمة المؤلف.

الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة».

ونظراً لأن النص المذكور يمثل حجر الزاوية في تحريم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فإن من الواجب تناوله بدراسة تحليلية:

أولاً: المقصود باصطلاح استخدام القوة:

أ ـ يثور التساؤل عن المقصود باصطلاح القوة الوارد في النص المذكور وما إذا كان يعني استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها فقط أو أن الحظر يشمل أيضاً استخدام أو التهديد باستخدام الضغوط الاقتصادية أيضاً؟

يرى رونزيتي أن المادة ٢/٤ تحرم فحسب استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها. وهذا يستفاد من التفسير المنطقي للنص، كما يستفاد أيضاً من الأعمال التحضيرية.

فاستقراء الميثاق يوحي بأن المقصود باصطلاح القوة هو القوة المسلحة. فالفقرة السادسة من الديباجة تقرّر ذلك، كذلك فإنه حيث لا توصف القوة بأنها قوة مسلحة فإن سياق النص يستبعد أن يكون المقصود بها الضغوط الاقتصادية، مثال ذلك ما ورد في نص المادة ٤٤ من الميثاق.

ومن ناحية أخرى فإن الأعمال التحضيرية للنص المذكور تثبت أن المقصود باصطلاح القوة هو القوة المسلحة فقط، يؤكد ذلك أن البرازيل أرادت إبّان اعداد النص المذكور أن تدرج الضغوط الاقتصادية ضمن صور القوة المحرم استخدامها أو التهديد باستخدامها ولكن رفض هذا الاقتراح[1].

---

(1) Lamberti zanardi, la ligettimes defesa nel diritto internazinole Milano, Giuffre 1972, p. 159.

كذلك فإنه في الوثائق التي قيل فيها بتحريم الضغوط الاقتصادية مثل الإعلان الخاص بالعلاقات الودية فيما بين الدول نجد أن خطر هذه الضغوط قد ورد في إطار تكريس مبدأ عدم التدخل، وليس في إطار مبدأ حظر استخدام القوة.

ومن ناحية أخرى يرى أنصار هذا الرأي أن في الاعلان الخاص بتعريف العدوان نجد أن المادة الثالثة التي عدَّدت صور العدوان لم تنص على الضغوط الاقتصادية باعتبارها إحدى هذه الصور.

أضف إلى ذلك أنه في الاعلان الخاص بتدعيم مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في إطار العلاقات الدولية نجد أنه نص أيضاً على حظر الضغوط الاقتصادية ولكن باعتبارها أفعالاً متميزة عن استخدام القوة.

ويلاحظ أن العديد من الدول تذهب إلى ضرورة التمييز بين الضغوط الاقتصادية وبين استخدام القوة باعتبارهما أمرين مختلفين[1].

خطر التهديد باستخدام القوة:

ب - لم يقتصر أن الحظر الوارد في المادة الثانية في فقرتها الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة استخدام القوة بالفعل فحسب ولكن يتناول أيضاً التهديد باستخدامها.

وقد يكون من الصعب تحديد ما يعد تهديداً باستخدام القوة، وإن كانت هناك بعض الحالات يكون فيها التهديد واضحاً لا لبس فيه مثل الإنذار الذي توجهه دولة ما لدولة أخرى باستخدام القوة.

---

(١) قارن Treves Tulio, la declaration des Nations unies sur le renforcement du principe de Monrecours à la force, Annuaire francais de droit international, 1987., PP. 379 ss.

على أن هناك حالات أخرى لا يبدو فيها التهديد بهذا الوضوح من ذلك مثلاً قيام دولة ما بالتسلح تسليحاً مكثفاً، فهل يعني ذلك تهديد الدول المجاورة باستخدام القوة؟.

ذهبت محكمة العدل الدولية في حكم لها إلى عدم اعتبار ذلك من قبيل التهديد باستخدام القوة المسلحة. فلقد ذهبت في حكمها الخاص بقضية نيكاراجوا ضد الولايات المتحدة إلى القول بأنه «لا يوجد في القانون الدولي قاعدة تفرض على الدولة ذات السيادة تحديد تسليحها ما لم يكن ذلك مقرَّراً بموجب قاعدة اتفاقية أو قاعدة أخرى تقبلها الدولة المعنية. هذا المبدأ يسري على كافة الدول بغير تمييز»[1].

كذلك فإنه لا يعتبر تهديداً باستخدام القوة أي استعمال لحق معيَّن فمثلاً إذا قامت دولة ما بإجراء مناورات في البحار العالية فإن ذلك يعد استخداماً منها لمبدأ حرية أعالي البحار ولا يعتبر بالتالي بمثابة تهديد باستخدام القوة.

ج ـ ويجب لكي يعتبر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها محظوراً أن يتم في إطار العلاقات الدولية. ومثال ذلك غزو دولة ما لإقليم دولة أخرى سواء كان الاقليم البري أو البحري أو الجوي.

ويعتبر من قبيل الاستخدام المحظور للقوة أو التهديد باستخدامها إذا حدث هجوم على القوات المسلَّحة التي تتواجد في إقليم الدولة التي استخدمت القوة أو هددت باستخدامها وعلى ذلك نصَّت المادة ٣ من الاعلان الخاص بتعريف العدوان.

---

(١) C.I.J, Activité militaire et Paramilitaire au Nicarague et contre celuici, Nicarague contre Etats. unies D'Amérique, Arrêt, fond, C.I.J, Rec. 1986, PP. 2 et 135.

ولكن قد يحدث أن تستخدم دولة ما القوة أو تهدد باستخدامها دون أن يعتبر ذلك انتهاكاً للحكم الوارد في المادة ٢/٤. مثال ذلك وعلى عكس ما يذهب إليه بعض الفقهاء(١) استخدام القوة ضد السفارات أو المبعوثين الديبلوماسيين المتواجدين في الدولة، إذ لا يعتبر استخداماً للقوة أو التهديد بها في إطار العلاقات الدولية، كذلك لا يدخل في ذلك الاطار قيام الحكومة الشرعية باستخدام القوة لقمع التمرد أو الحرب الأهلية التي تقوم في إقليمها حتى ولو أدّى ذلك إلى الاضرار بمصالح بعض الدول الأجنبية.

ويثور التساؤل حول استخدام القوة أو التهديد بها في مواجهة حركات التحرير الوطنية بما يعد انتهاكاً لحق تقرير المصير. فهل يعتبر ذلك استخداماً غير مشروع للقوة سيما وأن الأمم المتحدة تعتبر الأقاليم المستعمرة أجزاء منفصلة عن الدول التي تفرض سيطرتها عليها..

يرى رونزيتي أن انتهاك حق الشعوب المستعمرة أو الخاضعة لنظم عنصرية في تقرير مصيرها لا يعد تطبيقاً مباشراً للمادة ٢ فقرة ٤ من الميثاق، وإن كان حظر هذا الانتهاك يعد تحريماً متوازياً مع المادة المذكورة تم بموجب قاعدة عرفية خاصة مدت نطاق تطبيق المادة المذكورة على هذه الحالات. وفي ذلك تقول محكمة العدل الدولية إن انتهاك حق الشعوب المستعمرة أو الخاضعة لنظم عنصرية في تقرير مصيرها يعد استعمالاً غير مشروع للقوة في العلاقات الدولية رغم أنه لا يعتبر من أعمال العدوان.

د ـ واستخدام القوة أو التهديد باستخدامها في إطار العلاقات الدولية

---

(١) Aranzio Ruiz, The Normative role of the General Assembly of the United Nations and declaration of principles of freindly relations, with an appendix on the Concept of internation Organizations, R.C.A.D.I, 1972/III, 535.

وارد في دروس رونزيتي، المرجع السالف الإشارة إليه.

يكون محظوراً - وفق نص م/٤/٢ - إذا كان مورس ذلك ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لدولة عضو في الأمم المتحدة أو جاء مناقضاً لمقاصد الأمم المتحدة. وميثاق الأمم المتحدة يردّد صياغة المادة العاشرة من عهد عصبة الأمم مع إضافة العبارة ذات الدلالة المتعلقة بخطر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فيما يناقض مقاصد الأمم المتحدة.

بعض التفسيرات الفقهية والعملية للمادة ٢/٤ :

وإذا كانت م/٢/٤ تقرر تحريماً مطلقاً، إلا أن هناك ثمة محاولات تحاول تفسير هذه المادة بمفهوم المخالفة، حيث تذهب بعض الاتجاهات إلى عدم تحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية أو التهديد بها كلما كان ذلك لا يمس السلامة الاقليمية أو الاستقلال السياسي لدولة ما.

فمثلاً إذا لم يكن الهدف من استخدام القوة أو التهديد بها اقتطاع جزء من إقليم دولة أخرى، أو المساس باستقلالهاالسياسي بقلب نظام الحكم فيها يصبح عندئذ غير واقع في نطاق الحظر الذي تقرره م/٢/٤[1].

على أن رونزيتي يرى أن ذلك التفسير خاطىء إذ أن السلامة الإقليمية والاستقلال السياسي لا تعني أكثر من حق الدولة في السيادة الإقليمية وأي مساس بهذه الأخيرة يفترض بالضرورة المساس بالسلامة الإقليمية والاستقلال السياسي، وهذا المعنى هو الذي يفهم من نص المادة الأولى من الإعلان المتعلّق بتعريف العدوان.

ومن ناحية أخرى فإن استخدام القوة أو التهديد بها حتى ولو لم يمسّا - جدلاً - السلامة الأقليمية والأستقلال السياسي فإنهما يظلان داخلين في إطار

---

(١) Stone, Law and Nations, Betueen pouder politics and human hops, Buffalo-New York, 1974, 1 ss.

الحظر نظراً لأنهما يتعارضان مع مقاصد هيئة الأمم المتحدة[1].

على أن محكمة العدل الدولية قد رفضت هذا الإتجاه بصورة ضمنية في قضية مضيق كورفو، ثم رفضته بصورة صريحة لا لبس فيها في قضية نيكاراجوا. وهي في هذا الصدد قد أكدت مبدأ تحريم استعمال القوة أو التهديد باستعمالها يعد من قبيل المبادىء العامة العرفية التي لا يتقيد تطبيقها بمقتضيات الأمن الجماعي.. أو الاشتراطات التي طلبتها المادة ٤٣ من الميثاق حول تزويد الأمم المتحدة بالفرق المسلحة وتقديم التسهيلات لها في هذا الصدد[2].

الطبيعة القانونية للمادة ٢/٤ من الميثاق:

تصدَّت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في قضية نيكاراجوا لتحديد طبيعة المادة ٢/٤ والنصوص الأخرى المتعلقة بتحريم استعمال القوة في إطار العلاقات الدولية. فلقد أوضحت المحكمة كيف أن ميثاق الأمم المتحدة وبالذات المادة ٢/٤ يمثلان المرحلة النهائية في تكوين قاعدة عرفية دولية، كما أن العرف المتعلق باستعمال القوة في إطار العلاقات الدولية قد تطور تطوراً كبيراً على ضوء الأفكار والمبادىء التي صاغها ميثاق الأمم المتحدة[3]. وعلى ذلك فإن مبدأ تحريم استخدام القوة في إطار العلاقات الدولية يعد من قبيل القواعد العرفية التي لا يتوقف وجودها على ورودها في الميثاق.

ويمكن أن ينبثق من مبدأ تحريم استخدام القوة في إطار العلاقات

---

(١) رونزيتي، المرجع السابق.

(٢) أنظر حكم محكمة العدل الدولية في قضية مضيق كورفو. C.I.J Rec., 1949, P.35.

(٣) قضية النشاط العسكري وشبه العسكري بين نيكاراجوا والولايات المتحدة، الحكم السابق الإشارة إليه ص ٩٦ ـ ٩٧.

الدولية مجموعة من القواعد التي تتفاوت فيما بينها من حيث طبيعتها القانونية، والتي يمكن تصنيفها إلى طوائف ثلاث من القواعد[1].

أ ـ المجموعة الأولى والتي تنتمى إلى القواعد الآمرة ومثالها القواعد المتعلقة بتحريم العدوان. والتي يعتبر انتهاكها ـ كما ذهبت محكمة العدل الدولية ـ بمثابة انتهاك خطير لمبدأ تحريم استخدام القوة. ولقد أكدت الدول في أكثر مناسبة اعتبار هذه القواعد بمثابة قواعد آمرة.

ب ـ والمجموعة الثانية والتي تتضمَّن القواعد التي تعالج الحالات التي لا تتضمَّن انتهاكاً خطيراً لمبدأ تحريم استخدام القوة، على الرغم من انتماء هذه القواعد إلى القانون الدولي العرفي.

ولقد أشارت المحكمة ـ في شأن تحديد وتمييز هذه القواعد ـ إلى الاعلان الخاص بالعلاقات الودية فيما بين الدول[2].

ومن الأمثلة التي تضرب في هذا الصدد القواعد الخاصة بتحريم الأعمال الانتقالية التي تستخدم فيها القوة، وانتهاك الحدود الدولية، ومساندة الأعمال الإرهابية التي تتم في إقليم دولة أخرى.

ج ـ وهناك طائفة ثالثة من القواعد التي يمكن استنتاجها من سياق المادة٢/٤ وإن لم تنتسب إلى القانون الدولي العرفي.

ولقد أقرت محكمة العدل الدولية ـ بصورة ضمنية ـ بوجود هذه القواعد حينما قرَّرت أنه لا يوجد تطابق تام بين القانون الدولي العرفي وبين الحكم الوارد في المادة ٢/٤ من الميثاق.

---

(١) رونزيتى، المرجع السابق الإشارة إليه.

(٢) قضية النشاط العسكري وشبه العسكري بين نيكاراجوا والولايات المتحدة، ص ٩٩.

ـ ومن أمثلة القواعد المنتمية إلى هذه الطائفة تلك القواعد التي تحظر مجموعة من السلوك التي اعتبرها العرف من قبيل السلوك غير المشروع حتى قبل صدور ميثاق الأمم المتحدة، بينما تمَّ حظرها الآن بموجب قاعدة اتفاقية يمكن استنتاجها من المادة ٢ / ٤ باعتبارها هي الأخرى قاعدة إتفاقية واردة في معاهدة دولية هي ميثاق الأمم المتحدة. ومع هذا فإن مجموعة من الدول ما زالت تعتبر مثل هذا السلوك من قبيل السلوك المشروع رغم دخول الميثاق حيز التنفيذ.

ولذلك فإنه أصبح من الصعب اعتبار القاعدة التي تحظرها من قبيل القواعد الدولية العرفية.

ويلاحظ أن تقسيم القواعد المنبثقة عن مبدأ حظر استخدام القوة ليست له مجرد أهمية نظرية، وإنما يكتسب أيضاً أهمية عملية.

الاستثناء الوارد على حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية: الدفاع الشرعي.

كرَّست المادة ٥١ من الميثاق مبدأ الدفاع الشرعي واعتبرته استثناء وارداً على مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية. وهو استثناء وارد على مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية. وهو استثناء قرره القانون الدولي العرفي والذي تم تكوينه متعاصراً مع تكوين المبدأ العرفي الخاص بحظر استخدام القوة في إطار العلاقات الدولية.

ولقد أوضحت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في قضية نيكاراجوا من مضمون هذا الحق، ومع هذا فما زال استعمال هذا الحق مشوباً ببعض الغموض.

وأول أوجه الغموض هو تحديد متى يبدأ استعمال هذا الحق هل قبل الأعمال الهجومية أو بعدها؟ ولم تتعرض المحكمة في قضية نيكارجوا للإجابة على هذا السؤال.

والمادة ٥١ من الميثاق إذ تؤكد أنه ليس في الميثاق ما يحول دون استعمال الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن التراث حينما تكون دولة عضو في الأمم المتحدة هدفاً للعدوان فإنها قد تثير أحد تفسيرين:

أولها: يرى أن الدفاع عن الذات يشمل أيضاً ما يسمًى بالدفاع الشرعي الوقائي أي المبادرة إلى الهجوم توقعياً لعدوان وشيك الوقوع.

ومن ضمن الحجج المؤيّدة لهذا الرأي هو أن الميثاق لم يفعل أكثر من تقنين القواعد المستقرة قبل صدور الميثاق التي كانت تسمح بالدفاع الشرعي الوقائى[١].

وثانيهما: ويرى أن الدفاع الشرعي على النحو المنصوص عليه في المادة ٥١ لا يشمل الدفاع الوقائى على اعتبار أن المادة ٥١ قد اشترطت وقوع هجوم مسلَّح كشرط لممارسة الحق في الدفاع الشرعي. ولا يطعن في هذا التصوير أن يوصف حق الدفاع الشرعي بأنه حق طبيعي، وكل ما يعنيه في نظر هذا الاتجاه أن حق الدفاع الشرعي لصيق بحق البقاء الذي تتمتع به الدول - بل حتى ولو سلمنا جدلاً بأن القواعد القانونية العرفية السابقة على صدور الميثاق كانت تدخل الهجوم الوقائي في صور الدفاع الشرعي فإن صدور الميثاق وما تضمنته المادة ٥١ من ضرورة وقوع هجوم مسلح حتى يوصف الدفاع بأنه شرعي يعد تقييداً من نطاق المفهوم الواسع للدفاع الشرعي الذي كان سائداً قبل ذلك[٢].

---

(١) أنظر Ston, Agression and world order, London, 1958 p. 92.

(٢) Lamberti, op. cit p. 231.

والواقع أن ذلك الرأي الأخير هوالجدير بالتأييد[1].

وقد يكون من المفيد أن نبرز بعض الأفكار بصدد تحديد المقصود بالدفاع الشرعي.

أ ـ فلكي نوصف أعمال الدفاع بأنها دفاع شرعي يجب أن يكون رد فعل على انتهاك حكم المادة ٤/٢. أي يجب أن يكون هناك ثمة استعمال للقوة متمثل في هجوم عسكري. على أنه لا يعني ذلك أن هناك ثمة تلازم بين انتهاك نص م/٢/٤ واستعمال الحق المنصوص عليه في م/٥١.

فتحديد المقصود بالهجوم العسكري يتوقف على تحديد ما هو محل الهجوم والحقوق المعتدى عليها حتى يمكن وصف الأعمال الدفاعية بأنها دفاع شرعي.

بينما هناك بعض الأشياء التي تثير تساؤلاً حول ما إذا كان الهجوم عليها يعدّ مخولاً لدولة للقيام بأعمال الدفاع الشرعي مثل السفن والطائرات التجارية.

فالمادة ٣ فقرة أ من الإعلان الخاص بتعريف العدوان في تعدادها لصور الهجوم التي تعتبر من الأعمال العدوانية الهجوم على الأساطيل التجارية أو الطائرات التجارية.

ولكنها لم تذكر من بين الأعمال العدوانية الاعتداء على رعايا الدولة في الخارج أو على مبعوثيها الديبلوماسيين.

ويرى البعض أن المبعوثين ودور البعثات الديبلوماسية تعدّ امتداداً

---

(١) رونزيتي، المرجع السابق.

لسيادة الدولة إلى خارج حدودها الإقليمية. ولكن هذا الرأي لا يوافق عليه الرأي الراجح فقهاً.

ولقد ذهبت محكمة العدل الدولية في قضية الرهائن الأمريكية في إيران إلى «تكييف الهجوم الذي وقع على السفارة الأمريكية في إيران بمثابة هجوم مسلح». ومع هذا فإنه لا يبدو أن المحكمة قد وسدت هذا الهجوم في إطار تطبيق المادة ٥١ من الميثاق فضلاً عن أن مذهب محكمة العدل الدولية في هذا الصدد قد تم انتقاده بقسوة من كل من القاضي صلاح الطرزي والقاضي موروزوف اللذين ذهبا إلى استحالة اعتبار الهجوم على السفارة الأمريكية في إيران بمثابة هجوم مسلح على المعنى الذي أرادته المادة ٥١ من الميثاق.

ب ـ ومن ناحية أخرى فإن من المهم لكي نحدد مفهوم الدفاع الشرعي أن نحدد خصائص الأعمال الهجومية، ومداها.

وأول ما تنبغي ملاحظته أن الهجوم العسكري لا يشترط فيه أن يقع من قوات نظامية تابعة لدولة ما، وإنما يمكن أن يقع أيضاً من عصابات تعمل تحت إمرة دولة معينة وبناء على تعليماتها.

وهذا ما يعرف باسم «العدوان غير المباشر» الذي يعتبر من قبيل صور العدوان وفق ما نص عليه الإعلان الخاص بتعريف العدوان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة. والذي وصفته محكمة العدل الدولية بأنه ينتمي إلى القانون الدولي العام العرفي.

ولكن يشترط في هذه الحالة أن تكون الأعمال التي تقوم بها تلك القوات غير النظامية أو قوات المرتزقة من الخطورة بحيث تتساوى مع الأعمال الهجومية التي تقوم بها القوات النظامية. وعلى ذلك لا يعتبر من قبيل الأعمال

الهجومية مجرَّد التسلّل عبر الحـدود من مجموعـات صغيرة من المقـاتلين، أو حدوث بعض الحوادث عندها.

كذلك استبعدت محكمة العدل الدوليـة من إطار فكـرة الهجوم المسلح تزويد الثوار من جانب دولة أخرى بمعونات عسكرية أو مالية[1] ومـع هذا فقـد وجه البعض النقد إلى المحكمة في اعتناقها لذلك المفهوم[2].

ج ـ كذلك فإنه يشترط لشرعية الأعمال الدفاعيـة أن يتوافـر فيها مقتضى الضرورة ومقتضى التناسب بين أعمال الهجوم وأعمال الدفاع.

ولقد اقترح البعض شـرطاً ثـالثاً وهـو شرط الفـورية[3] وليس من اليسيـر تحديد مضمون الشرط القائل بأن تكون أعمـال الدفـاع ضروريـة لرد الهجـوم ـ فلقـد جرت عـادة الفقه ومـا جرى عليـه العمل الـدولي الإشـارة إلى قضيـة «كارولينا» والتي يؤكـدون أن أعمال الـدفاع تصبـح من قبيل الـدفاع الشـرعي كلما كانت هنـاك ثمة حـالة عـاجلة تقتضي الأعمال الـدفاعيـة ولا يمكن ردها وقعت بصـورة فـوريـة على نحـوٍ لا يسمـح بـالتفكيـر في استعمـال وسـائـل أخرى كالوسائل السلمية مثلاً.

كـذلك فـإن شرط تنـاسب أعمال الهجـوم مع أعمـال الدفـاع لا يمكن تحقيقه من خلال معيار كمّي، فبالقطع لا يشتر وجـود تساوٍ مـطلق بين الهجوم والدفاع. فـالدولـة المدافعـة يمكن أن تصل بـأعمالهـا إلى الحد الـذي يجيز الدولة المعتدية على وقف عداواتها.

---

(١) (٢) حكم نيكـاراجوا السـابق الإشارة إليـه ص ١٠٤ والرأي المعـارض للقاضي جينيـج، ص ٥٤٣.

(٣) Ago Roberto, le fait internationalement illicite de l'Etat, sources de respensabilité internationale تقـرير حـول مسئوليـة الدول، الكتـاب السنوي للجنـة القانـون الـدولي، المجموعة ٢، الجزء الأول، الفقرات من ٩٨ وما بعدها.

أما شرط الفورية فإنه يجب أن يفهم وفقاً لمفهوم مرن. فطبيعي أنه حينما تقوم دولة ما بعمل هجومي ثم توقف هذه الأعمال وتنسحب إلى داخل إقليمها، فإن أي عمل يتأخر اتخاذه رداً على هذه الأعمال الهجومية لا يمكن وصفها بأنها دفاع شرعي، وإنما عمل من أعمال الانتقام.

ويثور التساؤل حول ما إذا احتلَّت دولة ما جزءاً من إقليم دولة أخرى فهل يحق لهذه الأخيرة بعد مرور فترة زمنية معيَّنة أن يستخدم القوة المسلحة لاستعادة هذه الأجزاء وهل يعد استخدام القوة عندئذ من قبيل الدفاع الشرعي؟

يرى رونزيتى أنه يجب أن توائم بين نص المادة ٥١ وبين نصوص الفصل السادس من الميثاق التي تفرض حل المنازعات بالطرق السلمية مع التسليم بأنه يجوز للدولة المحتلة أن تلجأ إلى القوة في حالة عدم جدوى اللجوء إلى الوسائل السلمية ويكون مسلكها عندئذ من قبيل الدفاع الشرعي. والقول بغير ذلك يؤدي إلى مكافأة المعتدي على عدوانه بإبقاء الوضع على ما هو عليه[1].

وينتهي حق الدفاع الشرعي في الوقت الذي يضطلع فيه مجلس الأمن بمسئولياته باتخاذ تدابير نحو الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين ولكن يجب أن تكون هذه التدابير ذات مضمون واضح وفعال ومن ثم لا يكفي أن يناشد مجلس الأمن الدول أطراف النزاع بوقف العمليات العسكرية أو بضبط النفس.

وفي جميع الأحوال تلتزم الدول التي تمارس حقها في الدفاع الشرعي بإخطار مجلس الأمن بالتدابير التي اتخذتها وتتخذها في هذا الشأن. هذا

---

(١) المرجع السابق الإشارة إليه.

الالتزام ذو الأساس الاتفاقي يسند إلى حكمة مفادها أن الدفاع الشرعي يجب ألاّ يخفي وراءه عملاً عدوانياً. فضلاً عن الرغبة في استبعاد كل احتمال لشن الحروب السرية[1].

استثناء آخر على مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية: التدابير المتخذة ضد الدول الأعداء إبّان الحرب العالمية الثانية:

نصت المادتان ١٠٧، ٥٣ من الميثاق على إمكانية اتخاذ تدابير ضد الدول الأعداء أثناء الحرب العالمية الثانية، وهو استثناء آخر على مبدأ تحريم استخدام القوة يمكن لأعضاء الأمم المتحدة ممارسته.

سواء تم ذلك بواسطة الدول فرادى (م/١٠٧) أو عن طريق المنظمات الدولية الإقليمية (م/٥٣). ويقصد بالدول الأعداء دول المحور: ألمانيا وإيطاليا واليابان ـ ويقصد بهذين النصين حماية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تستأنف دول المحور لنشاطها المعادي للسلام بعد قيام الأمم المتحدة.

ويراعي أن هذين النصين لم يجدا حظهما في التطبيق خاصة بعد دخول كافة الدول المذكورة إلى عضوية الأمم المتحدة، اللهم إلاّ سابقة وحيدة هدد فيها بريجينيف ألمانيا الغربية بتطبيق نص المادة ١٠٧ من الميثاق وذلك قبل دخول هذه الدولة إلى عضوية الأمم المتحدة على أن الرأي متفق الآن على أنه بدخول هذه الدول إلى عضوية الأمم المتحدة أصبح محظور

---

(١) قارن، Moor J.N., the Secret wor in central America and futur of the world order, A.J.I.L, 1986, p. 89 ss.

أعمال هذين النصيين لا خلال ذلك بمبدأ المساواة فيما بين أعضاء الأمم المتحدة[1].

استثناء ثالث: قبول دولة ما أن تستعمل دولة أخرى القوة في إقليمها:

يثور التساؤل حول ما إذا كان الحظر المفروض على استعمال القوة في إطار العلاقات الدولية يسقط إذا ما ارتضت الدولة التي مورست ضدها القوة بذلك؟ أعمالاً لمبدأ من ارتضى لا يتشكّى من الضرر. مثال ذلك ما فعله الاتحاد السوفياتي في أفغانستان.

القاعدة العامة هو تطبيق هذا المبدأ، بل قد حدث بالفعل حينما يسمح لدولة ما بالتدخل باستعمال القوة في إقليم دولة أخرى إنقاذاً للرهائن المتواجدين في طائرة تمّ اختطافها. وقد يكون بموجب اتفاق مكتوب تمّ إبرامه.

ومع هذا في بعض الأحوال يخفي تطبيق هذا المبدأ انتهاكاً حقيقياً لمبدأ حظر استعمال القوة في العلاقات الدولية. ولذلك فإن الفقه قد اتجه إلى تقييد تطبيق هذا المبدأ بمجموعة شروط يمكن تلخيصها فيما يلي[2]:

أ ـ فيجب أن يكون الرضاء صادراً من هيئة تمثل حقيقة إرادة الدولة المعنية. أي يجب أن تعبر الحكومة الشرعية التي تمثل الدولة بصورة واقعية عن ذلك الرضاء. والواقع أن توافر هذا الشرط يعد من الأمور المعتذر التأكد منها في الأحوال التي يحدث فيها انقلاب ما داخل الدولة المعنية. أو في الأحوال التي تجري فيها حرب أهلية طال أمدها (مثل لبنان) ومن السوابق

---

(١) أنظر رونزيتي. المرجع السابق.

(٢) تقرير آجو المراجع السابق للإشارة إليه.

التي يمكن أن تذكر في هذا الصدد ما قدمته الولايات المتحدة كتبرير لتدخلها في جرانادا من رضاء الحاكم العام الذي يقوم مقام رئيس الدولة في دولة الكومنولث رغم أنه لا يتمتع بأكثر من سلطات إسمية[1].

وغالباً ما يعبر عن هذا الرضاء من جانب حكومة عميلة للدولة المتدخلة. مثلما حدث في التدخل السوفياتي في أفغانستان ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٧٩[2].

ب ـ بجب أن يكون الرضا بتدخل الدولة الأخرى صحيحاً خالياً من عيوب الرضاء مثل الغلط أو التدليس أو الإكراه، كذلك يجب أن يكون قد تم وفقاً للأوضاع الدستورية للدولة التي ارتضت بالتدخل (مثال ذلك أن يصرح برلمانها بذلك).

ج ـ ويجب أن تراعي الدولة المتدخلة حقوق كافة الدول وليس فقط الدولة طالبة التدخل. فلا يبرر رضاء دولة ما بتدخل دولة أخرى في أراضيها أن تقوم هذه الأخيرة بالتدخل لدى دول أخرى ارتبطت مع الدولة طالبة التدخل بميثاق دفاعي. والرضاء استثناء على مبدأ عام بحظر استعمال القوة في العلاقات الدولية ومن ثم يقدر بقدره ولا يتوسع في تفسيره.

د ـ وأخيراً فيجب ألاّ ينتهك الرضاء بالتدخل قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي. فمثل هذا الانتهاك يؤدى إلى بطلان الرضاء مثال ذلك ألاّ يترتب على الرضاء أن يؤدى إلى ارتكاب أعمال عدوانية ذلك أن العدوان محرَّم في جميع صوره كذلك لا يعتبر الرضاء منتجاً لآثاره إذا كان من شأنه الحفاظ وإعادة نظام استعماري.

---

(١)،(٢) رونزيتي. المرجع السابق.

وتثير بعض صور الرضا نقاشاً في الفقه حول مشروعيتها مثال ذلك الشرط الوارد في معاهدة الصداقة بين فرنسا وإمارة موناكو المبرمة سنة ١٩١٨، ومعاهدة الصداقة المبرمة بين إيران والاتحاد السوفياتى سنة ١٩٢١، ومعاهدة ضمان استقلال قبرص بين دول ثلاث هي انجلترا واليونان وتركيا سنة ١٩٦٠[1].

ويراعي أن الرضاء ينبغي أن يكون سابقاً على التدخل باستعمال القوة فإن كان لاحقاً عليه ذلك لا ينفي عدم مشروعيته وكل ما يعنيه عندئذ هو تنازل الدولة المعنية عن المطالبة بترتيب الآثار الناجمة عن التدخل غير المشروع في إقليمها بالمخالفة لمبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية.

بعض الحالات التقليدية التي يمكن فيها استخدام القوة في العلاقات الدولية:

يمكن أن يكون استعمال القوة في بعض الحالات، وبالنظر إلى بعض الظروف المحيطة أمراً مشروعاً.

ولقد سبقت الإشارة إلى حظر الأعمال الانتقامية، ومع هذا فإن هذا الحظر لا يرد إلا على الأعمال الانتقامية التي تستعمل فيها القوة بينما لا تعد كذلك إذا لم يصل الأمر فيها لاستعمال القوة.

وإذا كانت المادة ٢/٤ لم تنص صراحة على حظر الأعمال الانتقامية المسلحة إلا أنه تمَّ حظرها بعد ذلك بموجب صكوك أخرى مثل الإعلان الخاص بالعلاقات الودية فيما بين الدول أو وفاق هلسنكي الخاص بالأمن الأوروبي والذي أشارت محكمة العدل الدولية إلى أهميتها باعتبارهما مكوّنين للعنصر المعنوي في القاعدة العرفية العامة التطبيق على الجماعة الدولية. ومحكمة

---

(١) نقلاً عن رونزنتي، المرجع السابق.

العدل الدولية تذكر في هذا الصدد أن «حظر الأعمال الانتقامية المسلحة أصبحت جزءاً من القانون الدولي العرفي». وكذلك أكد مجلس الأمن أكثر من مرة هذا المعنى[1].

حالة الضرورة:

ومن بين الحالات التي تستبعد حظر استعمال القوة في العلاقات الدولية على ما كان مستقراً عليه حتى قبل دخول الميثاق حيّز التنفيذ حالة الضرورة وفيها يسمح بالتدخل في إقليم دولة أخرى بريئة لمواجهة خطر جسيم داهم. ولقد أقرت لجنة القانون الدولي مشروعية استعمال القوة في هذه الأحوال.

ومع هذا فلا يمكن الاستناد إلى حالة الضرورة لتبرير انتهاك قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي.

ومن بين أمثلة حالة الضرورة التدخل في إقليم دولة ما لمواجهة كارثة طبيعية جسيمة تهدد سلامة الأقاليم المجاورة. وقد يكون من المستحب أن يطلب إلى الدولة المعنية رضاءها كلما كان ذلك ممكناً.

ومن بين الأمثلة في هذا الصدد ما نصت المادة ٢٢١ من معاهدة الأمم المتحدة لقانون البحار التي تسمح للدولة الساحلية باتخاذ التدابير الملائمة لمواجهة خطر التلوث الجسيم للبيئة البحرية والمعاهدة تقنن في هذا الصدد سلوكاً استقر في أعقاب حادثة السفينةTorrey Canyon[2] وبذلك يعد ذلك النص بمثابة تقنين لعرف سبق استقراره في العمل الدولي. ويدخل أيضاً في

---

(١) أنظر مؤلفات في القانون الدولي، الدار الجامعية، بيروت، ط ٢، ١٩٨٣، ص ٢٠٠. وبالذات فيما يتعلق بالأسلوب الموجّه لتكوين القاعدة العرفية ص ٢٠٨ وما بعدها.

(٢) مشار إليه في رونزيتي هامش ٣٧.

حالة الضرورة التدخل لإنقاذ رهائن تمَّ اختطافهم على سفينة أجنبية في أعالي البحار. ويراعى أن القاعدة التي يتم انتهاكها إعمالاً لحالة الضرورة هي قاعدة خضوع السفينة الموجودة في أعالي البحار لقانون عملها.

الدفاع الشرعي الجماعي:

ويقصد بالدفاع الشرعي الجماعي أن تقوم مجموعة من الدول بردّ عدوان وقع على دولة أخرى إعمالاً لنص المادة ٥١ من الميثاق. ويراعى أن هذه الصورة من صور الدفاع الشرعي قد تمَّ اقتراحها من جانب مجموعة الدول الأمريكية التي سبق أن كرَّسته من قبل بموجب ميثاق والذي نصَّ فيه على أن العدوان على إحدى الدول الأطراف فيه يعدّ عدوان على كافة الدول الأخرى الأطراف.

وإذا كانت المادة ٥١ في تكريسها لمبدأ الدفاع الشرعي الجماعي قد صدقته من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلاَّ أن ذلك لا يعني اقتصار هذا الحق على هؤلاء فحسب ولقد ثارت هذه المشكلة عندما قامت الولايات المتحدة بعملياتها العسكرية في فيتنام رغم عدم انضمام فيتنام الجنوبية لعضوية الأمم المتحدة. ولقد ساد الرأي عندئذ بتمتع الدول غير الأعضاء بهذا الحق وبأن ثمة تعديل عرفي قد طرأ على م/٥١ في هذا الصدد(١) سيما إذا كانت الدولة غير العضو في الأمم المتحدة طرفاً في مواثيق دولية مع دول أعضاء في الأمم المتحدة. (مثال ذلك انضمام إيطاليا لميثاق حلف شمال الاطلنطي سنة ١٩٤٩ رغم أنها لمَ تكن بعد عضواً في الأمم المتحدة وانضمام ألمانيا الشرقية إلى حلف وارسو رغم عدم دخولها حتى ذلك الحين إلى عضوية الأمم المتحدة).

---

(١) Lamberti, op. cit p. 294.

ولقد بدَّدت محكمة العدل الدولية كل شك في هذا الصدد حينما ذهبت إلى أن حق الدفاع الشرعي الجماعي تكرِّسه قاعدة دولية عرفية عامة التطبيق[1].

ويراعى أنه لكي نكون بصدد دفاع شرعي جماعي يجب أن تتوافر ذات الشروط المطلوبة في الدفاع الشرعي الفردى خاصة فيما يتعلق بأن نكون بصدد هجوم عسكري على دولة ما. ولقد أثير هنا ذات التساؤل الذي ثار من قبل حول ما إذا كان الدفاع الوقائي يعد مشروعاً أم لا.

ولكن يراعى أنه يجب أن تطلب الدولة ضحية العدوان التدخل من جانب الدول الأخرى دفاعاً عنها. ولقد كانت محكمة العدل الدولية بالغة الوضوح حينما رفضت وجهة النظر الأمريكية في تبريرها التدخل لدى نيكاراجوا بمقولة أنها فعلت ذلك دفاعاً عن السلفادور رغم عدم طلب هذه الأخيرة تدخل الولايات المتحدة. وفي هذا تقول المحكمة إنه «لا يوجد في القانون الدولي العرفي ما يسمح بأعمال قاعدة الدفاع الشرعي الجماعي ما لم تطلب الدولة التي ترى أنها ضحية للعدوان».

والمحكمة ترى أنه يجب أن تقدر الدولة بأنها ضحية أعمال عدوانية ويجب أن تطلب إلى الدول الأخرى الدفاع عنها[2].

على أن ذلك لا يعني حرمان الدول التي طلب إليها الدفاع عن دولة أخرى أن تراقب مدى مصداقية ادعاء الدولة التي تدعي أنها ضحية لأعمال عدوانية، وكما إذا كان ادعاؤها صحيحاً لم لا. ذلك أن شرعية تدخل الدول دفاعاً عنها عندئذ يكون مشروطاً بتعرضها فعلاً لأعمال عدوانية.

المواثيق العسكرية للأمن الجماعي:

ونظراً لعدم أعمال الفصل السابع من الميثاق الخاص بالجانب العقابي لنظام الأمن الجماعي في الأمم المتحدة دفع العديد من الدول إلى إبرام

(١) قضية نيكاراجوا والولايات المتحدة، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٢) حكم محكمة العدل السابق الإشارة إليه، ص ١٠٥.

مواثيق للدفاع المشترك. هذه المواثيق تتوقف شرعيتها على مدى التزامها بمضمون الحكم الوارد في المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة. كما أن شرعية أعمال هذه المواثيق مشروط بالقيد الاجرائي الذي مؤداه ضرورة إعلام مجلس الأمن بكافة التدابير المتخذة في إطار الدفاع الشرعي الجماعي.

وأول المواثيق التي تم إبرامها في أوروبا هو ميثاق بروكسل سنة ١٩٤٨ والمعروف باسم اتحاد غرب أوروبا. ولقد تضمَّنت م/٥ من هذا الميثاق شرط الضمان المشترك والذي ينص على أنه في حالة تعرّض احدى الدول الأطراف إلى أعمال عدوانية في أوروبا فإن بقية الدول الأطراف تقدم لها وفقاً للمادة ٥١ من الميثاق الأمم المتحدة كافة المساعدات والمعونات العسكرية وغير العسكرية.

ويبدو من صياغة هذا النص أن مسارعة الدول إلى الدفاع عن بعضها يتم بصورة آلية[1].

ولعل أهم هذه المواثيق في إطار غرب أوروبا وأمريكا الشمالية هو ميثاق حلف شمال الاطلنطي المبرم سنة ١٩٤٩ حيث تضمَّن شرط الضمان المتبادل في مادته الخامسة. وهو لا يخرج في مضمونه عما سبق ذكره في شأن ميثاق اتحاد غرب أوروبا. كل ما هنالك أن المبادرة إلى الدفاع عن الدولة التي تتعرض لأعمال عدوانية لا تتم بصورة تلقائية وآلية، وإنما تظل خاضعة للسلطة التقديرية للدولة الطرف كمّاً وكيفاً.

على أن ما نريد الإشارة إليه هو أن ميثاق حلف شمال الاطلنطي قد حدَّد في مادته السادسة محل الاعتداء الذي يستوجب عندئذ المسارعة إلى الدفاع وهي: أقاليم الدول الأطراف، وسفن وطائرات الدول الأطراف دون تحديد في هذا الصدد ما إذا كانت هذه السفن والطائرات حربية أو مدنية وإن كان من المرجح أن الحربية فيها هي المقصودة بنص المادة السادسة. كذلك

(١) رونزيتي، المرجع السابق.

فإنه حدد النطاق الجغرافي لأعمال نصوص الميثاق المنشيء لهذا الحلف بأوروبا الغربية وشمال أمريكا والجزر الواقعة في الاطلنطي شمال مدار السرطان والسفن الموجودة في البحر المتوسط.

أما حلف وارسو الذي تم إبرام ميثاقه سنة ١٩٥٥ فلقد جاء رداً على إنشاء حلف شمال الاطلنطي، وتتضمن المادة الرابعة منه النص الخاص بالضمان المشترك. واستقراء هذا النص - الذي لا يخرج في جوهره عما سبق ذكره - لا يفرض التزامات بالتدخل الآلي والتلقائي، بل إن الذي قيل به بالفعل هو عدم وجود هذا الالتزام بالتدخل التلقائي[1].

وعلى خلاف حلف شمال الاطلنطي لم يعد حلف وارسو محل للاعتداء الذي يستوجب التدخل للدفاع عنها ولا النطاق الجغرافي لأعمال نصوص ميثاق حلف وارسو. وكل ما ذكره هو ضرورة أن يكون هناك هجوم مسلّح على دولة طرف في الحلف، وأن يتم ذلك في القارة الأوروبية.

ويراعى أن مجموعة الدول الأمريكية قد أبرمت هي الأخرى ميثاقاً للدفاع المشترك يعرف باسم معاهدة ريو دي جانيرو سنة ١٩٤٧ التي استكملت بموجب بروتوكول سان خوزيه سنة ١٩٧٥[2].

ضمان الحياد الدائم:

يفرض الحياد الدائم على الدولة التي تتواجد فيه مجموعة من الالتزامات أهمها عدم الانضمام إلى أحلاف عسكرية. ومع هذا فإن الحياد يمكن ضمانه من جانب الدول الأخرى.

ويراعى أن ضمان الحياد الدائم لا يدخل في إطار فكرة الضمان المشترك لأن هذا الأخير تمّ ممارسته على سبيل التبادل، بينما الحياد الدائم

---

(١)، (٢) روزنريتي. المرجع السابق.

يتم من جانب الدول الضامنة وحدها دون أن يفرض ذلك التزاماً على عاتق الدولة المحايدة.

ومن أمثلة ضمان حالة الحياد الدائم ضمان إيطاليا لميناء مالطة بموجب تبادل المذكرات الذي تم في ١٥ سبتمبر سنة ١٩٨٠ والذي دخل حيّز التنفيذ في ٨ مايو سنة ١٩٨١.

وضمان حياد مالطة يتم وفقاً لآليات ثلاثة متميزة:

أ ـ التشاور: إذ تلتزم إيطاليا بالتشاور مع مالطة وغيرها من دول حوض البحر المتوسط لضمان حياد مالطة على نحو مماثل لما ضمنته إيطاليا. هذه الآلية يمكن اعمالها بناء على طلب مالطة أو أي دولة أخرى ضامنة لحيادها حينما يكون هناك ثمّة خشية من الأعتداء على حالة الحياد أو على سيادة مالطة أو على استقلالها السياسي أو على سلامتها الاقليمية.

ب ـ إلتزام إيطاليا بالتدخل لدى مجلس الأمن لإعلامه بأي تهديد لحياد مالطة أو لسلامتها الاقليمية أو لسيادتها.

ج ـ التزام إيطاليا بأن تتخذ بناء على طلب مالطة أي تدابير أخرى في ذلك التدابير العسكرية اللازمة لمواجهة أي تهديد في الحالات الآتية:

١ ـ انتهاك أو التهديد بانتهاك سيادة مالطة وسلامتها الاقليمية.
٢ ـ الدفاع الشرعي عن مالطة وفقاً لأحكام المادة ٥١ من الميثاق
ويراعي أن التزام إيطاليا بضمان حياد مالطة مشروط بأمرين:

أولهما: بألا تتجاوز التدابير المتخذة في هذا الشأن ما تطلبه مالطة نفسها.

وثانيهما: أن تكون هذه التدابير ملائمة كماً وكيفاً لظروف الحال.

المقصد الثاني: تنمية العلاقات الودية بين الدول

تنص المادة الأولى في فقرتها الثانية على أن تعمل الأمم المتحدة على « إنماء العلاقات الودية فيما بين الدول على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها وكذلك إتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام ».

وتنص الفقرة الثالثة من ذات المادة على قيام الأمم المتحدة « بتحقيق التعاون الدولي على حل المشاكل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية. وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس جميعاً بدون تميز بسبب الأصل والجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفرقة بين الرجال والنساء ».

ويستفاد من النصوص المذكورة أن واضعي الميثاق قد رأوا ـ بحق ـ أن حماية السلم والأمن الدوليين لا يتحققان في جو تسود فيه العلاقات الدولية المشاحنات والتنافس العدائي[1].

ولعلّ من الواضح أن المقاصد المذكورة في هذه النصوص تكاد تذوب في المقصد الأول وهو حماية الأمن والسلم الدوليين، لولا ذلك التفصيل الذي أشارت إليه المادة المذكورة ـ بفقرتيها ـ بأن تكون تنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس من احترام المساواة فيما بين الدول، وحق الشعوب في تقرير مصيرها، واحترام حقوق الإنسان. وهي أمور نعالجها عند دراستنا لمبادىء الأمم المتحدة.

الخلاف حول مدلول هذا الهدف ومدى الالتزام به:

أثير تساؤل أمام اللجنة الخاصة بدراسة تنمية العلاقات الودية بين الدول

---

(١) جودريتش وهامبرو، المرجع السابق ص٩٦، موناكو، المرجع السابق ص٣٠٣ وما بعدها.

التابعة للجمعية العامة[1] حول ما إذا كان التزام الدول بالتعاون سوياً وفقاً لنصوص الميثاق بقصد تنمية العلاقات الودية بين الدول يعد التزاماً قاصراً على الدول الاعضاء في الأمم المتحدة، أم أنه ينصرف الى غير هؤلاء من الدول الاعضاء؟

تباينت الإجابة التي أعطيت لهذا التساؤل... فلقد رأت دول الكتلة الغربية أن الالتزام هنا ينصرف إلى الدول الأعضاء في المنتظم[2]، واستندوا في ذلك الى أن المادة ٥٦ من الميثاق جاءت صريحة في خطابها للدول الاعضاء سواء فيما بينهم، أو فيما بينهم وبين الأمم المتحدة[3].

أما مجموعة الدول غير المنحازة فقد ذهبت إلى أن إلتزام الدول بالتعاون فيما بينها لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة يعد التزاماً عالمياً universal duty، على أنها ذهبت إلى أنه إذا كانت الدول الأعضاء لا تستطيع أن تفرض إلتزامات على الدول غير الأعضاء، فانها تستطيع على الأقل إرساء قواعد السلوك التي من شأنها أن تحقق التعاون بين الدول حتى خارج إطار الأمم المتحدة[4].

---

(١) أنشئت هذه اللجنة للاضطلاع بالمهمة المذكورة في سنة ١٩٦٣ وكانت مكونة من عدد من «رجال القانون الاكفاء» في الدول المختلفة.

(٢) أنظر هوبن، المرجع السابق ص٧٠٤.

(٣) تنص المادة ٥٦ على أن «يتعهد جميع الاعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لادراك المقاصد المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين». ويلاحظ أن المادة ٥٥ قد ذكرت ما ينبغي على الامم المتحدة أن تعمله بقصد تنمية العلاقات الودية بين الدول لبلوغ الغايات وتحقيق المبادىء التي جاء ذكرها في المادة الاولى بفقراتها المختلفة.

(٤) وفي هذا يقول المندوب اللبناني في اللجنة المذكورة:

«While member states could not impose duties on non member states, they could at least seek to set normes of conduct which would extend beyond the scope of cooperation within the United Nation system alone».

مشار اليه في هوبن، المرجع السابق ص٧٢١.

ويرى هوبن - بحق - أن وجهة النظر الأخيرة هي الجديرة بالتأييد إذ أننا لو أخذنا بالنظرية الغربية لأدى ذلك الى التوقف عند ظاهر النص، واغفال روحه الأمر الذي يفوت تحقيق الكثير من الأهداف التي ابتغتها الأمم المتحدة(١).

ومن ناحية أخرى فإننا لو أعملنا نصوص الميثاق في مجموعها، وفسرنا نص المادة ٥٦ على ضوء المادة الثانية في فقرتها السادسة التي تلزم الأمم المتحدة بالعمل «على أن تسير الدول غير الاعضاء فيها على هدى هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي، لاستنتجنا من وراء ذلك أن واضعي الميثاق قد توفرت لديهم الرغبة في ألا يجعلوا الميثاق قاصراً في خطابه على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وحدها وإنما راودتهم الرغبة في أن تنصرف أحكامه إلى غير الدول الاعضاء أيضاً، في الحدود التي سبقت لنا دراستها عند تحليلنا لنص المادة الثانية في فقرتها السادسة(٢).

ونلاحظ أن الميثاق قد طلب من الدول الأعضاء في الفقرة الرابعة من المادة الأولى أن تكون الأمم المتحدة «مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة». وينبغي ألا يفسر ذلك النص على اعتبار أن واضعي الميثاق قد أرادوا «اخضاع مختلف الشؤون الدولية لسلطة الأمم المتحدة... بل المقصود أن الأمم المتحدة نفسها تعمل للتوفيق بين السياسات المختلفة للدول الأعضاء»(٣). فالأمم المتحدة «لا تسعى الى السيطرة على نشاط الدول الاعضاءِ أو المنظمات الدولية، وإنما تريد توفير أفضل الظروف للتفاهم بين الدول»(٤).

---

(١) هوبن، ص٧٣١.
(٢) أنظر ما سبق ص٤٣ وما بعدها.
(٣) بطرس غالي، التنظيم الدولي المرجع السابق ص٣٢٦.
(٤) مفيد شهاب، المنظمات الدولية، المرجع السابق ص٢١٤.

ثانياً: مبادىء الأمم المتحدة

تضمنت ديباجة الميثاق ونصوصه الإشارة الى العديد من المبادىء التي قامت الأمم المتحدة على أساسها، والتي تمثل في نظر واضعي الميثاق الركيزة الأساسية لتحقيق الهدف الأسمى للأمم المتحدة وهو تحقيق السلم والأمن الدوليين بأوسع معانيها. هذه المبادىء هي:

١ - مبدأ المساواة فيما بين الدول.

٢ - مبدأ حسن النية في تنفيذ الإلتزامات الدولية.

٣ - حق تقرير المصير.

أولاً: مبدأ المساواة بين الدول[١]

جاء ذكر مبدأ «المساواة في السيادة» كأساس تقوم عليه الأمم المتحدة في مواضع متفرقة من الميثاق. فلقد ذكر في الديباجة، عندما قررت أن الأمم كبيرها وصغيرها لها حقوق متساوية. ثم ذكرت المادة الأولى في فقرتها الثانية أن على الأمم المتحدة واجب العمل على «تنمية العلاقات الودية بين الأمم على

---

(١) أنظر في هذا الدكتور عازم حسن عبد الجليل، مبدأ المساواة بين الدول في ضوء التنظيم الدولي المعاصر، رسالة للحصول على الدكتوراة مقدمة لكلية الحقوق بالاسكندرية ١٩٧٤. على وجه الخصوص ص٢١١ وما بعدها.

صلاح الدين عبد الوهاب. المساواة بين الدول كأساس لمشاركة الدول الناشئة في توجيه السياسة الدولية (نحو ضوابط جديدة للسلام والامن الدولي) مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. العدد الاول - السنة الحادية عشر - يناير سنة ١٩٦٩.

Ghali B. Boutros, Le Principe de l'égalité des Etats et les Organisations Internationales, R.C.A.D.I, 1960/II Tom. 100, pp 27 et ss.

Padirac R. L'égalité des Etats et les Organisations Internationales, L.G.D.J, Paris, 1953.

Wenchel Herbert, The doctrine of the equality of States and its recent modifications. A.J.I.L., Vol. 45, July 1951, P. 417. and f.

أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب... ». ثم جاء النص على مبدأ المساواة بصورة صريحة في صدر المادة الثانية حينما نصت فقرتها الأولى على أن « تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها ».

وميثاق الأمم المتحدة اذ يرسي النظام القانوني الذي يضعه على أساس مبدأ المساواة في السيادة بين الدول فانه أعتنق المفهوم المتطور للمبدأ المذكور مبتعداً في هذا الشأن عن الفكرة التقليدية التي تغل يد المنتظمات الدولية في العمل على تحقيق الأهداف المقصودة من وراء انشائها[1].

---

(١) مفاد المفهوم التقليدي للمساواة في السيادة هو أن الدول - صغيرها وكبيرها - متساوية بصورة مطلقة لان شعوبها تتكون من أفراد يعتبرون - بحسب قانون الطبيعة - متساوين في حقوقهم والتزاماتهم. وعلى ذلك فانه لا يمكن أن يفرض على الدول أي التزام دون أن تكون لارادتهم دخل في هذا الصدد. وفي هذا يقول Wolff

«Par nature toutes Les nations sont égales entre elles. Car Les nations sont considérées comme des personnes libres vivant dans l'ètat de nature. Donc, puisque par nature tous les hommes sonts égaux, toutes les nations sont aussi par nature égales entre elles. Puisque toutes Les nations sont égales Par nature, leurs droits et leurs obligations sont égaux».

مشار اليه في باديراك، المرجع السابق ص٥٨.

على أن سهام النقد بدأت تنهال على مبدأ المساواة منذ مطلع القرن الحالي، فمن الفقهاء من ذهب الى اعتباره مبدأ زائفاً غير واقعي، إذ أن المشاهد أن الدول الكبرى تتمتع في الجماعة الدولية بمركز يفوق ذلك الذي تتمتع به غيرها. بل أن ما تتمتع به من مركز ممتاز يعد من قبيل القواعد القانونية المقبولة من المجتمع الدولي.

Westllake, Traité de droit international. trad. Lapradelle, 1924, pp. 339–350.

ويقال أيضاً أن مبدأ المساواة يقوم على أساس فكرة افتراضية بحته هي في الحقيقة فكرة خيالية تتنافى مع الواقع والاوضاع القائمة ويتحتم نبذها واستبدالها بغيرها لكي يستمر التنظيم الدولي قائماً ومستمراً.

Le Fur, Règles Générales de Droit la Paix, R.C.A.D.I., 1935. Tom. 45, = P. 233.

ولقد شغل واضعو الميثاق - حتى إبان مرحلة إعداده - كما شغلت الأمم المتحدة بعد قيامها بإعطاء مفهوم لمبدأ المساواة في السيادة يوفق بين اعتبارين أساسيين: أولهما حرص الدول على سيادتها على نحو يشوبه قدر من الحساسية من أن تجد نفسها خاضعة لسلطة تعلو سلطتها، وثانيهما مقتضيات فاعلية المنتظم الدولي وضرورة تهيئة الظروف والوسائل اللازمة لبلوغ أهدافه.

ولذا فقد كانت لجنة خاصة متفرعة عن مؤتمر سان فرنسيسكو أثناء إعداد ميثاق الأمم المتحدة لتحديد المقصود بإصطلاح «المساواة في السيادة» وانتهت اللجنة إلى تحديد مدلول هذا الإصطلاح على أساس أنه يعني «أن كل دولة تتمتع بالحقوق المترتبة على سيادتها، وأن شخصية الدولة مضمونة وكذلك سلامة إقليمها وإستقلالها السياسي، وأن إحترام هذه الحقوق رهن بتنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية»[1].

كذلك كلفت اللجنة الخاصة بدراسة وسائل تنمية العلاقات الودية بين الدول (وهي لجنة تابعة للجمعية العامة) ببحث فكرة المساواة في السيادة بين الدول. ولقد ثارت مناقشات عديدة في هذه اللجنة وتباينت - كالعادة - مواقف الكتل الدولية المختلفة، على أنها توصلت إلى وضع مفهوم مقارب - وإن كان

= وأنظر في خطورة المفهوم المطلق للمساواة في السيادة: جيدل. مجموعة دروس لاهاي ١٩٢٥ جزء ١٠ ص٥٩٣ وما بعدها بوركين. مجموعة دروس لاهاي ١٩٣٨ جزء ٦٤ ص٤٤٩ - ٤٥٠. ويرى الاتجاه الغالب في الفقه أن فهم مبدأ المساواة في السيادة على أنها مساواة نسبية هو أمر تقتضيه مبادىء العدالة الدولية.

وكان من نتيجة ذلك أن ترتبت العديد من النتائج على هجر فكرة المساواة المطلقة في السيادة والتحول الى فكرة المساواة بمعناها النسبي الذي سنعرض لمظاهرها في المتن.

انظر في تفصيل ذلك: رسالتنا المشار اليها ص١١١ وما بعدها.

(١) حسن الجلبي - المرجع السابق ص٨٤ وأنظر أيضاً:

Kelsen, The Law of the United Nations, Stevens, London, 1950, P. 51.

محمد حافظ غانم - المنظمات الدولية - المرجع السابق ص١١٦ - ١١٧ - عازم عبد الجليل - المرجع السابق - ص٢٢٩ وما بعدها.

للمفهوم الذي أعتنقه مؤتمر سان فرنسيسكو. وجاء في تعريف جنة لمبدأ المساواة في السيادة أن «كل دولة تتمتع بالمساواة في السيادة. وأنها بذلك تتمتع بحقوق التزامات متساوية، كما أنها تصبح أعضاء متساوية في الجماعة الدولية، يقع النظر عن الفروق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أو أي فروق من طبيعة أخرى».

أما الفقرة الثانية في التعريف فتقرر أن مبدأ المساواة في السيادة يتضمن العناصر الآتية:

أ - كل الدول متساوية قانوناً.

ب - كافة الدول لها الحق في التمتع بالحقوق التي تخوّلها لها سيادتها.

ج - أن كل دولة تلتزم باحترام الشخصية القانونية للدول الأخرى.

د - لا يمكن الإعتداء على الوحدة الاقليمية أو الاستقلال السياسي لأي دولة.

هـ - كل دولة حرة في اختيار وتطوير نظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي.

و - أن كل دولة تلتزم بأن توفي بأخلاص وبحسن نية بالتزاماتها الدولية وأن تعيش في سلام مع غيرها من الدول[1].

على أن ميثاق الأمم المتحدة قد استجاب للاعتبارات الواقعية المستمدة من

---

(١)
أنظر في المناقشات التي دارت في هذه اللجنة: هوبن - المرجع السابق ص٨١٧ وما بعدها - وأنظر أيضاً جعفر عبد السلام - المرجع السابق ص٣٥٨ وما بعدها.

وترى الاستاذة الدكتورة عائشة راتب «أنه يترتب على اعتراف الميثاق بسيادة الدول الاعضاء أن الامم المتحدة ليست حكومية عالمية أو دولة فوق الدول وانما هي رابطة اختيارية انشأتها الدول فيما بينها وعهدت اليها باختصاصات معينة لكي تنسق جهودها في الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية» عائشة راتب - المرجع السابق ص٧٩.

حقيقة تكوين المجتمع الدولي، ومسار العلاقات فيما بين الدول ولذا نجد أنه قد اعترف بالمكانة المتميزة لعدد معين من الدول وهي « الدول الكبرى » فمنحها عضوية دائمة في مجلس الأمن، ثم ميزها بحقوق معينة لا تتمتع بها غيرها من الدول الأعضاء حيث جعل لأصواتها في مجلس الأمن وزناً معيناً يتمثل في ضرورة أن تصوت لصالح القرارات المتعلقة بالمسائل الموضوعية المعروضة على المجلس كشرط لصدور هذه القرارات، بمعنى أن اعتراضها يوقف اصدار هذه الأخيرة؛ وهو ما يعرف باسم حق الاعتراض التوقيفي (حق الفيتو véto)[١] وسنخصص دراسة مستفيضة لنظام التصويت في مجلس الأمن في موضع لاحق.

أضف الى ذلك أن طبيعة السلطات التي خوّلها الميثاق للأمم المتحدة - خاصة لمجلس الأمن - في ميدان حفظ الأمن والسلم الدولي توحي « بأن أعضاء الأمم المتحدة جميعاً ليسوا مطلقي التصرف بل يخضعون لقيود لا يمكن أن تنسجم مع فكرة السيادة بالمعنى الذي كان مفهوماً في الماضي[٢].

ثانياً: مبدأ حسن النية في الوفاء بالالتزامات الدولية:

نصت المادة الثانية في فقرتها الثانية على أنه « لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية، يقومون في حسن نية بالألتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق ».

والواقع أن هذا المبدأ يُعد من أهم المبادىء التي يقوم عليها النظام القانوني بوجه عام، الدولي منه والداخلي، لأنه - كما سبق القول - يعد الضمانة الحقيقية للمسار السليم للعلاقات الدولية[٣].

---

(١) عائشة راتب - المرجع السابق ص٨٠.

(٢) من حافظ غانم - المنظمات الدولية - المرجع السابق ص١١٨.

يقول أستاذنا الدكتور الغنيمي في مبدأ حسن النية: (أن القوة الحقيقية للقانون - بوصفه نظاما =

ولقد سبقت لنا الاشارة الى التساؤلات التي أثيرت حول مبدأ حسن النية وتطبيقه وذلك في اللجنة الخاصة بدراسة وسائل تنمية العلاقات الودية بين الدول ومواقف الكتل الدولية المختلفة في الاجابة على هذه التساؤلات.

ثالثاً: مبدأ حق تقرير المصير:(١)

أعتبر ميثاق الأمم المتحدة احترام هذا الحق من قبيل المبادىء التي يقوم عليها المنتظم. كما أن النص عليه في الميثاق يعد تقنيناً للإتجاهات الديموقراطية التي أخذت تسلل الى المجتمع الدولي منذ أن أعلن الرئيس ويلسون في ٤ يوليو سنة ١٩١٨ أن كافة المشاكل الاقليمية يجب حلها وفقاً لإرادة سكان كل اقليم. ثم أخذ هذا المبدأ يكتسب أنصاراً بصورة متزايدة حتى جاء ميثاق الأمم المتحدة فنص عليه بإعتباره أحد المبادىء، ثم تأكد بعد ذلك بقرار الجمعية العامة الصادر في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ والخاص بمنح الاستقلال الى الأقاليم

= إجتماعياً ـ تكمن في ذاته، أما الجزاء فيظل خلفية متبصرة وراء هذه القوة الكامنة التي توفر للقانون وجاهة تفرض احترامه رغبا لا رهبا.. ويبدو ذلك الدور أكثر وضوحا بالنسبة للقانون الدولي الذي ينظم جماعة لا تعرف سلطة مركزية، فهي تترك حرية واسعة للدول تؤثر ـ من حيث الواقع العملي ـ على تطبيق القاعدة القانونية.

وهنا تبرز أهمية مبدأ حسن النية في العمل على تلافي موقف يمكن أن يؤدي الى قطيعة، وتقديم حل يواكب التوقعات العادلة للدول) ويقضي مبدأ حسن النية بألا يسيء صاحب الحق أستخدام حقه فلا يستخدمه على نحو تتجاوز فيه مضاره الاجتماعية المصالح المشروعة لصاحب الحق تجاوزاً لا مبرر له).

أنظر بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٧٤، ص١٠٣ ـ ١٠٤. وأنظر أيضاً في مبدأ حسن النية:

Siorat Lucien, Le Problème de lacune en droit international. L.G.D.J., Paris, 1958, PP 405 et ss.

(١) أنظر في مدلول (حق تقرير المصير) وفي نشأته وتطوره.

محمد طلعت الغنيمي، الاتجاهات الحديثة... المرجع السابق ص١٩٩ وما بعدها وأنظر أيضاً جعفر عبد السلام، المرجع السابق ص٣٨٢ وما بعدها.

والشعوب المستعمرة والذي يعتبر بحق - كما يرى أستاذنا الدكتور الغنيمي - نقطة التحول الجديدة في تاريخ مبدأ تقرير المصير. فلقد اعتبر ذلك القرار أن إخضاع الشعوب لسيطرة أجنبية يعتبر مخالفاً لميثاق الأمم المتحدة، ولذا يوصي بأن تقل السلطة السياسية في كل الأقاليم التابعة لدول أخرى الى شعوب هذه الأقاليم طبقاً لارادتها الحرة[١].

ويثور سؤالان بصدد دراسة حق تقرير المصير: أولهما لمن يتقرر هذا الحق، وثانيهما ما هي وسائل تحقيقه.

وفيما يتعلق بالإجابة على السؤال الأول أثير الخلاف حول ما إذا كان هذا الحق ينصرف الى الدول أو إلى الشعوب أو إلى الأمم على خلاف حول تحديد المقصود بكل إصطلاح من هذه الإصطلاحات[٢]. ولا نريد أن ندخل في تفاصيل هذا الخلاف، وإنما نشير فحسب إلى وجوب التفرقة بين العلاقات التي تقوم بين دول وأخرى، وبين العلاقات التي تقوم بين الشعب وحكومته داخل دولة واحدة. وفي هذا الصدد يرى الإتجاه الراجح في الفقه والمؤيد بما كشفت عنه مناقشات اللجنة الخاصة التابعة للجمعية العامة والمختصة بتنمية العلاقات الودية بين الدول من أن حق تقرير المصير لا يعني حق انفصال مجموعة من أفراد شعب الدولة يصدق عليها وصف «الأقلية» حتى ولو كانت لها آمال وطنية تعارض مع آمال باقي الجماعة التي تعيش معها على الأقليم ذاته» وأن حق تقرير المصير لا يعطي للأقليات سوى «حقها في أن تستخدم لغتها الخاصة

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق ص٢٠٦.

ويلاحظ أن حق تقرير المصير قد ذكر في العديد من الصكوك الدولية مثل ميثاق الاطلنطي الصادر في ٨ سبتمبر سنة ١٩٤٨، وتصريح بادونج الصادر في ٢٤ أبريل سنة ١٩٥٥.

(٢) Kelsen, The Law of the Untied Nations, op. cit: p. 51–53.
محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة. المرجع السابق ص٣١٢.

وأن تكون لها مؤسساتها الثقافية والتعليمية الخاصة... ولذا فليس للأقلية - باسم تقرير لمصير - أن تنتزع لنفسها دولة مستقلة عن دولة الأصل »[١].

أما فيما يتعلق بوسائل الحصول على حق تقرير المصير فكان السؤال الرئيسي بشأنها يتمثل فيما اذا كان الالتجاء الى حروب التحرير الوطنية مشروع أم لا. وكانت الإجابة التي تقدمت بها مجموعة الدول الاشتراكية ومجموعة دول عدم الانحياز هي أن «كافة الشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتي لها أن تتوسل بكافة الوسائل التي تراها ملائمة لتحقيق استقلالها والحصول على الحق في تقرير مصيرها »[٢]، وواضح أن عمومية عبارة «كافة الوسائل» تعني أن الأمر قد يصل الى حد شنّ حرب تحرير وطنية، أضف الى ذلك إلى أن الاعتراف المتزايد بحركات التحرير الوطنية وقبول ممثليها للوقوف أمام المنتظمات الدولية، وفي الأمم المتحدة ذاتها يعد أبلغ دليل على مشروعية حروب التحرير الوطنية كوسيلة للحصول على حق تقرير المصير.

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة.. ص٢١٣.

(٢) محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق ص٢٠٦.

المبحث الثاني

الميثاق يحدد إطار
نشاط الأمم المتحدة

عمومية اختصاصات الأمم المتحدة :

لا نريد ان نذكر هنا تفصيلا ما يدخل في إطار اختصاص الأمم المتحدة من أمور فذلك سيأتي بيانه في حينه، وإنما نريد ان نشير الى حدود هذه الاختصاصات. ولعل ما يدفعنا لدراسة حدود اختصاص الأمم المتحدة ما نلاحظه من تمتع هذه الأخيرة باختصاصات وسلطات واسعة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والإجتماعية والإنسانية والقانونية، على نحو يسمح بالقول بأن اختصاصات الأمم المتحدة تعد اختصاصات شاملة.

ومن ناحية اخرى فإن من ينظر الى نوعية اختصاص الأمم المتحدة يلحظ انها يمكن ان تمارس اختصاصات مشابهة لتلك التي تمارسها الدول في إطار نظمها القانونية الوطنية.

ولقد حاول الميثاق تلافي احتمال إختلاط الاختصاص الذي تمارسه الأمم المتحدة بالإختصاصات التي تمارسها الدول مما قد يؤدي الى النزاع فيما بينها، فنص في المادة الثانية في الفقرة السابعة منها على أنه «ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة ان تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم الإختصاص الداخلي لدولة ما. وليس فيه ما يقتضي الاعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على ان هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع».

ولقد عرف الحكم الوارد في الفقرة السابعة من المادة الثانية في الفقه باسم

« قيد الاختصاص الداخلي او المحفوظ للدول »، وهو ما نشرع في دراسته فيما يلي[1].

قيد الاختصاص المحفوظ الوارد في المادة ٢ فقرة ٧:

استوحى الميثاق الحكم الوارد في المادة المذكورة من نص المادة ١٥ فقرة ٨ من عهد عصبة الامم التي نصت على إمتناع المنتظم عن اتخاذ أية تدابير بشأن نزاع ما اذا كان موضوعه متعلقاً بإحدى الأمور التي ترك القانون الدولي مهمة تنظيمها الى الاختصاص المحفوظ للدول الأعضاء.

---

(١) تعددت الدراسات الفقهية المتعلقة بقيد الاختصاص المحفوظ (أو الداخلي) للدول نذكر منها: محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية، المرجع السابق من ١٢٤ وما بعدها، عائشة راتب: التنظيم الدولي - المرجع السابق - من ٨٨ وما بعدها. عبد العزيز سرحان، التنظيم الدولي - المرجع السابق - ٢٣١ وما بعدها. محمد سامي عبد الحميد. قانون المنظمات الدولية - المرجع السابق - ص ١٩٥ وما بعدها. مفيد شهاب. المنظمات الدولية ط ٣، دار النهضة العربية ١٩٧٦. من ٢٢٠ وما بعدها. محمد السعيد الدقاق - النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية - المرجع السابق - ص٢٦٤ وما بعدها.

وأنظر أيضاً:

Preuss, Article 2 Par. 7 of the charter of the United Nations and matters of domistic jurisdicions, R.C.A.D.I, 1949/I, p. 553 and f.

Fitzmaurice G., The Law and Procedure of International Court of Justice, B.Y.B.I.L, 1958, pp. 34 and f. Korowicz Marc Stanislas, Organisations internationales et souveraineté des Etats membres, Paris, Pedone, 1961, pp. 209 — 218,

Verdross, La Compétence Nationale dans le cadre de l'O.N.U. et l'Indépendance des Etats, R.G.I.P, 1965, pp. 314-325.

وله أيضاً

Le Principe de la non intervention dans les affaire relevant de la compétence nationale d'un Etat et l'article 2 (7) de la charte des Nations Unies, Mélanges Rousseau; Paris, Pedone, 1974 pp. 267 et ss.

Monaco, Lezioni... op. cit, p. 29 t ss.

Comba A., organizzazione Internationale.. op. cit pp. 101 e s.

والنظر الى الظروف التي أحاطت بالنص على هذا الحكم في عهد عصبة الأمم وفي ميثاق الأمم المتحدة[1] يوحي بأن واضعي كل منهما قد وجدوا انفسهم أمام واقعين:

الواقع الأول: يتمثل في نشأة منتظم دولي (عصبة الأمم أولا والأمم المتحدة ثانياً) ذي هدف من الشمول والعمومية ما يجعل من المتصور ان تغطي اختصاصاته أموراً كثيرة تصلح بدورها لأن تكون محلاً لإختصاص الدول الأعضاء.

الواقع الثاني: يتمثل في تعايش النظام القانوني للمنتظم الدولي مع النظم القانونية الوطنية للدول الأعضاء، الا أنه مع ذلك تعايش تشوبه كثير من المنافسة نتيجة لأن اتساع أو انحسار النطاق الذي ينطبق فيه احدهما يؤثر بالضرورة عكسياً على اتساع او انحسار النطاق الذي ينطبق فيه الآخر. وهذا ولا شك يغري بالتهاب الخلاف بين المنتظم من ناحية، وبين الدول الأعضاء من ناحية اخرى، نتيجة لما قد يثار من تنازع الإختصاص بين هذا وهؤلاء[2].

لذلك فلعل واضعي كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة قد أرادوا ان يتجنبوا ذلك النزاع المرتقب، فكان أن أوردوا في العهد نص المادة ٨/١٥، ليرث الميثاق بعد ذلك هذا الاتجاه ويعبر عنه في المادة ٧/٢.

---

(١) عند وضع عهد عصبة الأمم في مؤتمر باريس سنة ١٩١٩ أصر الرئيس الامريكي ويلسون شخصاً على أن يتضمن العهد مثل ذلك النص. أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فلقد كان ذلك النص وارداً في الفصل الخاص بحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية. على ان الوفد الامريكي اقترح نان ينقل هذا النص الى الفصل الخاص باهداف المنتظم والمبادىء العامة التي تحكمه.

والواقع ان الأستجابة لهذا الاقتراح لها دلالتها في صيرورة ذلك النص من قبيل المبادىء العامة التي تحكم نشاط المنتظم.

أنظر في ذلك، وفي كافة المناقشات وفي تباين وجهات النظر حول هذا النص:

Brugière, Les pouvoirs de l'Assemblée Générale.,... op cit, pp. 55 et ss.

(٢) أنظر موناكو، المرجع السابق، ص٣٠.

ورغم ان كلا النصين يعبران عن انطباع واحد من جانب واضعيها ، الا أن هناك اختلافاً في صياغة كل منهما يستوقف ـ ولا شك ـ الإنتباه اليه.

فبينما يستفاد من نص المادة ١٥/٨ ان الدفع المتعلق بالإختصاص الداخلي يقتصر استعماله على الحالات التي يوجد بشأنها نزاع دولي، نجد ان المادة ٢/٧ من الميثاق لم تتضمن ذلك التحديد.

ومن ناحية أخرى فإن المادة ١٥/٨ تنيط بالقانون الدولي تعيين الحالات التي لا تدخل في صميم الاختصاص الداخلي بينما المادة ٢/٧ من الميثاق تكتفي بأن تكون المسألة (في جوهرها) متعلقة بالاختصاص الداخلي للدول Affairs qui rélevent essantiellement la compétence nationale d'un Etat.

ولقد استنتج كوريتش بحق ان نص المادة ٢/٧ من الميثاق يتضمن محاباة لفكرة سيادة الدول، ومن ثم يعد نكوصاً عن الصياغة التقدمية لنص المادة ١٥/٨ من عهد العصبة الذي كان يتضمن تضييقاً نسبياً للحالات التي تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدول، ويستنتج كورويتش بحق أيضاً من هذا التباين في الصياغة أن دفع الدول لاختصاص المنتظم « يمكن ان يحدث ليس فقط حينما يتعلق الأمر بنزاع دولي وإنما يمكن بالنسبة لكافة الامور الداخلة في اختصاص الأمم المتحدة »[1].

ومن ناحية أخرى، فإن إكتفاء الميثاق بأن تدخل المسألة من حيث جوهرها essentiellement في صميم الاختصاص المحفوظ لدول عضو يستفاد منه « الإتجاه الى التوسعه من نطاق الإختصاصات المحفوظة للدول، ذلك أنه يكفي ان تكون المسألة تنتمي ـ في جوهرها ـ الى المجال المحفوظ للدول ليمتنع على المنتظم التعرض لها حتى ولو كانت تنتمي جزئياً الى نطاق العلاقات فيما بين الدول[2].

(١) كورويتش، المرجع السابق ذكره ص٢١٠ . وانظر فردوس المقالة الواردة . في مجموعة المقالات المقدمة لروسو

(٢) كورويتش المرجع السابق ص ٢١٠ .

=

إمكانية التنازع إذن بين إختصاص المنتظم وبين إختصاص الدول الأعضاء تتوافر بصورة أكبر في حالة الأمم المتحدة عنها في حالة عصبة الأمم نظراً لأن الميثاق لم يحدد بصورة واضحة - بل ولا حتى على النحو الذي انتهجه عهد عصبة الأمم - معالم الحدود بين كلا الإختصاصيين.

ولن نطيل هنا بالتعرض للاتجاهات الفقهية المختلفة التي حاولت وضع معيار للفصل بين إختصاص المنتظم والإختصاص الداخلي للدول الأعضاء ونكتفي بالإحالة في ذلك الى الدراسات التي ذكرناها من قبل[1]. ولكننا سنتوقف لدى الاتجاه الذي اعتنقه مجمع القانون الدولي، نظراً لأنه من ناحية يعكس الاتجاه الراجح فقهاً وقضاء، ولأنه من ناحية أخرى يفيد في تحديد طبيعة الحكم الوارد في نص المادة ٢/٧ من الميثاق.

المعيار الراجح لتحديد المسائل المتعلقة بالاختصاص المحفوظ للدول وتطور موقف الأمم المتحدة منه:

اعتنق مجمع القانون الدولي في ٣٠ ابريل سنة ١٩٥٤ توصية ضمنها نصوصاً ستة تعكس موقفه من تحديد المسائل المتعلقة بالإختصاص المحفوظ للدول الاعضاء. ولقد ردد النص الاول من هذه التوصية ذات الإتجاه الذي إعتنقته عصبة الأمم والمحكمة الدائمة للعدل الدولي من قبل. ولقد جاء في هذا النص:

ويرى فردروس ان الامم المتحدة قد جرت على عكس ما أراده واضعو الميثاق من اضافة عبارة (من حيث جوهرها) حيث توسعت في مفهومها لها واعتبرت ان القاعدة هي السماح لها بالتدخل. ويستنتج من ذلك بحق ان تفسير هذا النص انما يعتمد بالدرجة الاولى على الاعتبارات السياسية. انظر مجموعة المقالات المقدمة الى شارل روسو، المرجع السابق ص٢٧١.

(١) أنظر في عرض ذلك محمد سامي عبد الحميد - قانون المنظمات الدولية المرجع ص٢٠٩ وما بعدها. عبد العزيز سرحان - الأصول العامة للمنظمات الدولية. دار النهضة العربية ١٩٦٩/ ص وما بعدها.

ان «المجال المحفوظ للدول هو طائفة النشاطات الوطنية التي لا يتقيد اختصاص الدولة في ممارستها بأية قيود ناجمة عن القانون الدولي . ويعتمد تحديد نطاق هذا المجال المحفوظ على القانون الدولي كما انه يتغاير وفقاً لحركة تطور هذا الأخير»[1]

كذلك جاء في الشق الثالث من هذه التوصية تطبيقاً خاصاً للمبدأ العام المذكور في الشق الأول، وهو تطبيق متعلق بالمسائل التي تمس الاختصاص المحفوظ التي تكون محلا لانفاق دولي. ولقد جاء في ذلك النص أنه:

---

(١) Annuaire de l'institut du Droit International, bale 1954, Vol. 11. pp. 109.

وذهب الى هذا أيضاً مجلس عصبة الامم في النزاع السويدي الفنلندي حول جزيرة Aaland . أنظر:

S. de N. J. O. 1920 supplément spécial No. 3.

كذلك اعتنقت المحكمة الدائمة للعدل الدولي نفس الاتجاه في النزاع الانجلو ـ فرنسي حول قوانين الجنسية في تونس حيث جاء في رأيها الاستشاري انه على الرغم من ان مسائل الجنسية تدخل في اطار المسائل التي تركها القانون الدولي لاختصاص الدول إلا انها مع ذلك رفضت الدفع الفرنسي بعدم اختصاص المنتظم حيث ان هذه المسألة بالذات كانت موضوعاً لاتفاقية دولية. ولقد بينت المحكمة بعد ذلك المعيار الذي يمكن الاعتداد به في تعيين الامور التي تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدول حيث جاء في رأيها الاستشاري:

Les mots «competemces exclusives» semblent envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas en principe, règlées par le droit international. En ce qui concerne ces matières, chaque Etat est seul maître de ces décisions». C.P.J.I., Série B., No. 4, pp. 23 – 24.

وهو أيضاً ما اعتنقته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري المتعلق باتفاقيات السلام:
C. I. J., 1950 p. 70.

أنظر في تحليل هذا الرأي وفي التعليق عليه:

Fitzmaurice, The Law and Procedure of International Court of Justice. B.Y.B.I.L., 1958, p. 34 and f.

« إذا أبرم اتفاق دولي بشأن موضوع ينتمي الى الإختصاص المحفوظ للدول، فإن ذلك يحول بين اطراف الانفاق المذكور وبين الدفع بفكرة الاختصاص الداخلي عند تفسير او تطبيق الاتفاق »(١).

ويستنتج مما سلف ان تحديد المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلي كان في ظل عصبة الأمم وما يزال مع وجود الأمم المتحدة منوطاً بقواعد القانون الدولي، الإتفاقي منها والعرفي على السواء. والإختصاص الداخلي للدولة يصبح بذلك « مجموعة من الأمور التي تستطيع الدول التصرف بصددها بحرية كاملة دون أن يحد من قدرتها على التصرف التزام دولي عرفي أو إتفاقي »(٢).

بل إن الفقيه فردروس يذهب الى أبعد من ذلك فيرى ان الأمم المتحدة تستطيع ان تتدخل في مسألة ما، وبواسطة ما تصدره من قرارات أو توصيات، متى كان الأمر متعلقاً - من حيث المبدأ - بالقانون الدولي. ولا يهم بعد ذلك ان تكون هناك قاعدة قانونية دولية وضعية تنظم هذه المسألة أم لا، بل حتى ولو كانت محكومة بالفعل بقاعدة داخلية. ويضرب في هذا الشأن مثلا مستمداً من سابقة الجمعية العامة للأمم المتحدة حيث أصدرت توصية متعلقة بوضع أحد المواطنين الروس المتزوج بإحدى الاجنبيات.

فرغم ما قد يبدو في الواقع من أن هذا الأمر يمس « جوهر العلاقات المحكومة بالقانون الوطني » إلا أن الجمعية العامة قد ترخصت لنفسها في إصدار توصياتها في هذا الشأن لأنها قدرت تعلق المسألة من « حيث المبدأ » بالقانون الدولي لمساسها بحقوق انسان، وهذا ما يسقط دفع الدولة بعدم اختصاص الأمم المتحدة بالتعرض لمثل هذه المسائل لتعلقها بصميم اختصاصها المحفوظ(٣).

(١) الكتاب السنوي لجمع القانون الدولي، المرجع المشار اليه ص٩٢.

(٢) محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق ص١٩٥ وما بعدها وكذلك المراجع المشار اليها في مؤلف المذكور والمؤيدة لهذا الاتجاه.

(٣) فردروس، مجموعة المقالات المقدمة الى روسو، المرجع السابق ص٢٧١ - ٢٧٣.

ويستعرض « وتسون » في هذا الصدد تطور موقف الأمم المتحدة من معيار تحديد المسائل المتعلقة بالاختصاص المحفوظ، ولقد بدأ هذا المنتظم بالاستناد الى معيار ضيق ومحدود وهو معيار ان تكون المسألة محكومة بالقانون الدولي International Jurisdictionوهو معيار قانوني بحت، اذ يكفي فيه ان نبحث عما إذا كانت توجد قاعدة قانونية دولية ـ أيا كان مصدرها ـ تحكم المسألة المعروضة أم لا. فإن وجدت كانت المسألة خارجة عن نطاق الاختصاص المحفوظ للدولة او الدول المعنية والعكس صحيح.

على أن موقف الأمم المتحدة قد تطور بعد ذلك بمناسبة تصديها لبحث بعض المشكلات الدولية إذ بدأت في اعتناق معيار ذي طابع سياسي مؤداه ان المسألة تفلت من إطار الاختصاص المحفوظ للدول إذا كانت تمثل مصلحة دولية International Concern . هذا المعيار المرن سمح للأمم المتحدة برفض اعتراض العديد من الدول على تدخل المنتظم لبحث العديد من المسائل ـ وخاصة التي تتعلق بحقوق الانسان وبحق تقرير المصير ـ بمقولة انها تدخل في اطار الاختصاص المحفوظ .ولقد دفعت الأمم المتحدة هذه الاعتراض بحجة ان هذه المسائل تمثل مصلحة دولية تبرر تصديها لبحث المشاكل المتعلقة بها(١).

طبيعة الحكم الوارد في نص المادة ٢/٧ من الميثاق :

نستطيع ان نخلص من كل ما سبق عرضه ان فكرة الإختصاص الداخلي فكرة غير محددة المعالم يتسع محيطها ويضيق وفقاً لعناصر متغيرة لا يمكن تحديدها بادىء ذي بدء(٢). فمن المتصور ان يكون كثير مما يمكن ان تمارسه

---

(١) أنظر في هذا، وفي دراسة وافية لمشكلة تفسير نصوص الميثاق بواسطة الأمم المتحدة
Watson J. S., Auto-interprétation competence and the continuing validity of article 2 (7), A. J. I. L., 1977, No. 1, pp. 60 and ff.
وخاصة ص ٧٧ وما بعدها.

(٢) يقولChaumont :

الدول من اختصاص قابلا لأن يندرج بصورة أو بأخرى في دائرة اختصاص منتظم الأمم المتحدة، وذلك إذا ما أدخلنا في اعتبارنا شمول هدفه وعموميته. وبالعكس فإنه من الجائز أيضاً أن يتعلق اي اختصاص يمارسه المنتظم بصورة أو بأخرى بمسألة تدخل ـ بالنظر الى جوهرها ـ في دائرة الإختصاص المحفوظ للدول[1] باعتبار ان هذه الأخيرة هي الشخص الدولي الوحيد ذو الإختصاص الشامل.

فإذا ما أضفنا الى ذلك ان تحديد هذه الأمور متروك للقانون الدولي حسب الراجح فقها وقضاء ـ وهو بعد ليس بالقانون الجامد بل إن قواعده دائمة التطور ـ أمكننا ان نصل الى نتيجة منطقية مؤداها ان ما قد يكون بالأمس من قبيل المسائل التي تدخل في إطار الاختصاص المحفوظ للدول من ثم يمتنع على الأمم المتحدة التدخل فيها، قد يصبح ـ اليوم ـ مع تطور وتحرك قواعد القانون الدولي ـ من المسائل التي تخرج عن ذلك النطاق ومن ثم يتصور دخولها في إطار اختصاص الأمم المتحدة.

وهناك تبرز لنا حقيقة الحكم الوارد في المادة ٧/٢ من الميثاق من انها لا تعدم اختصاص الأمم المتحدة بشأن المسائل المتعلقة بالنطاق المحفوظ للدول وإنما توقفه فقط. ويمكن للمنتظم في أي وقت يزول فيه هذا المانع ان يبسط

«... La Charte n'a pas fournis le moyen juridique d'assurer la = consacration de ce concept aux Nations Unies, et de départager, grace à lui, des prétentions politiques opposées. Le «Domaine Reservé» est une «aptitude» e l'Etat dont «l'exercice» depend de facteurs varialbes et non déterminés a l'avance».

Chaumont, Recherche du contenu irriductible du concept de souveraineté nternationale de l'Etat: Hommage d'une génération de Juristes au Président Badivant, Paris, Pedone, 1960, p. 130.

(١) كورويتش، المرجع السابق، ص ٢١.

دائرة اختصاصه ليتناول هذه المسائل، كل ذلك دون حاجة الى تعديل ميثاقه.

ونخلص من ذلك الى ان الحكم الوارد في المادة المذكورة لا يمثل حداً طبيعياً لاختصاص الأمم المتحدة، وإنما يعتبر مانعاً لهذا الاختصاص[1].

---

(١) أنظر في هذا مؤلفنا المشار إليه ص٢٦٩ - ٢٧٠.

الفصل الثالث

سمو ميثاق الأمم المتحدة

لا يثير الإعتراف بسمو الميثاق في مواجهة النظام القانوني للأمم المتحدة أي مشكلة، فكما سبق القول نجد أن الميثاق يضع أسس هذا النظام، ونضيف هنا أن الميثاق يعتبر بالنسبة للأمم المتحدة بمثابة الدستور الذي يحكم نشاطها، وهو بهذا الوصف لا ينص عادة - كما سبق القول أيضاً - على التفصيلات، وإنما يترك معالجتها للأجهزة المختلفة التي يتكون منها بناء المنتظم. هذه الأجهزة ينبغي أن تراعي - إذ تمارس نشاطها - المبادىء والأحكام التي يتضمنها الميثاق(١).

على أن ما يستأهل الدراسة المتأنية هو تحديد نوع العلاقة بين الميثاق وبين ما تعقده الدول من معاهدات دولية وما يمكن أن ينتج من آثار على مخالفة معاهدة ما لما جاء في الميثاق من أحكام. وهذا ما نتوافر على دراسته في هذا الفصل.

العلاقة بين الميثاق والمعاهدات الأخرى: المادة ١٠٣ من الميثاق

تنص المادة ١٠٣ من الميثاق على أنه «إذا تعارضت الإلتزامات التي -

---

(١) Docsaneul, le droit interne des Nations Unies, A.F.DI., 1957, P. 315 et ss

Lazer-Kupelmanas, l'Organisation des Nations Unies, Tom 1, Paris, Sirey, 1947 P. 203.

يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي إلتزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق ».

ويتجه الفقه - بوجه عام - إلى القول بأن ذلك النص قد جعل للميثاق درجته على غيره من المعاهدات الدولية أخرى، كما أنه متفق أيضا على القول بأن هذه الدرجة يتمتع بها في مواجهة المعاهدات الدولية السابق منها على إبرامه واللاحق لذلك(١). على أن الفقهاء يختلفون بعد ذلك حول تحديد طبيعة الآثار المترتبة على مخالفة معاهدة ما - سابقة أو لاحقة - لأحكام الميثاق.

ودراسة مضمون المادة ١٠٣ من الميثاق، وما ترتبه من آثار تحتاج الى شيء من التفصيل بصدد عدد من الفروض التي قد يثور فيها تعارض بين

---

(١) يذهب الفقه الى ان « الميثاق يعتبر القانون الأسمى للدول الأعضاء في المنظمة الدولية، وعليه فانه يترتب على ذلك ان جميع الاتفاقات الدولية السابقة واللاحقة على انشائه يجب الا تتعارض مع احكام ميثاق المنظمة الدولية » عبد العزيز سرحان، المرجع السابق ص ٧٤.

كذلك فان ميثاق الامم المتحدة « لا يعتبر اتفاقا اسميا بين الدول الاعضاء فحسب، وانما هو في الحقيقة قانون أساسي للجماعة الدولية كلها ».

مفيد شهاب، المنظمات الدولية. ط٣. دار النهضة العربية. ١٩٧٦ ص ١٩٩ وأن الميثاق يتجه الى فرض كافة الالتزامات التي تضمنها على دول العالم جميعا سواء منها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول غير الأعضاء فيها. ولا تعفى الا من بعض الالتزامات يصعب فرضها عليها لأنها مرتبطة بمباشرة النشاط داخل الهيئة مثل الالتزام بدفع نفقات الهيئة... »

محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة في قانون الأمم. التنظيم الدولي. منشأة المعارف بالاسكندرية (بدون تاريخ) ص٥٨٢.

وأن الميثاق « تتصف قواعده بالعمومية والتجريد الأمر الذي يجعل الدول جميعا سواء في الالتزام بأحكامه. وبصرف النظر عن تمتعها بوصف العضوية أو افتقادها لهذا الوصف ».

محمد سامي عبد الحميد. قانون المنظمات الدولية. المرجع السابق. ص ٢٠٨.

وانظر ذات المعنى:

Herczch Geza, Genral principales of law and the International Legal Order., Budapest, 1969 p. 52-53.

التزامات الدول النابعة عن الميثاق، وبين التزاماتها السابقة أو اللاحقة المنبثقة عن معاهدات دولية أخرى، وهي أمور تدخل في إطار تطبيق المادة المذكورة. ونعرض فيما يلي لهذه الفروض.

الفرض الأول: التنازع بين الإلتزامات الناشئة عن الميثاق، والإلتزامات الناشئة عن معاهدات دولية أخرى مبرمة بين كافة الدول أعضاء:

يرى كلسن أن الحكم الوارد في المادة ١٠٣ من الميثاق يعد من قبيل التزيد إذا أريد تطبيقه لحل التنازع بين إلتزامات الدول الأعضاء في هذا الفرض، فهذا الحكم يمكن التوصل إليه من خلال القواعد العامة التي تحكم التنازع بين نصوص المعاهدات الدولية المختلفة.

فلو أن الميثاق كان سابقاً في إبرامه على إبرام المعاهدة الأخرى فإنه لا يمكن الإعتداد بأحكام المعاهدة الأخيرة نظرا لأنها تعتبر محاولة لتعديل الميثاق عن غير الطريق المرسوم لذلك في المادتين ١٠٨ و١٠٩[١] وهذا ما لا تملكه الدول.

أما إذا كان الميثاق لاحقاً في إبرامه على ابرام المعاهدات التي تثير التنازع، فإن الأمر لا يثير صعوبة عندئذ إذ ان القاعدة التي تحكم هذا التنازع تصبح تلك القائلة بأن الحكم اللاحق ينسخ السابق Lex posteriori derogat priori.

(١) كلسن، المرجع السابق. ص ١١٢ وما بعدها.
ويرى استاذنا الدكتور الغنيمي ان هذا الاتجاه بتمسك بحرفية المادتين ١٠٨ و١٠٩ دون النظر الى جوهر الاشياء لأن الأخذ بهذا المنطق يعني « أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لا يمكنها ان تتفق على انهاء حياة هذه الهيئة ولو أجمع رأيها على ذلك. وهذه نتيجة غير منطقية لأن الهيئة لم يقصد بها ان تعتبر بمثابة دولة فوق الدول فضلا عن مجافاة هذا الرأي للقاعدة التي تقضي بأن السلطة التي تخلق نظاما يمكنها ان تلغيه ».
الأحكام العامة في قانون الأمم. التنظيم الدولي. المرجع السابق ص ٥٨٤.

ويخلص من ذلك أن الحكم الوارد في المادة ١٠٣ كان يمكن ان يستعاض عنه بأحكام القواعد العامة لحل التنازع بين إلتزامات الدول الأعضاء الناشئة عما تبرمه من معاهدات دولية[١].

الفرض الثاني: التنازع بين التزامات ناشئة عن الميثاق، وبين التزامات ناشئة عن معاهدات مبرمة بين بعض الدول الأعضاء ودول غير أعضاء:

في هذا الفرض نجد أن هناك نتائج مختلفة تترتب على التنازع بين التزامات الدول. وفي هذا الصدد تذهب بعض الإتجاهات الفقهية إلى أن الدول التي سبق لها الإلتزام بموجب معاهدة ما لا تملك أن تصبح طرفا في معاهدة دولية لاحقة تتعارض مع السابقة وإلا كانت أحكام المعاهدة اللاحقة غير مشروعة في مواجهة هؤلاء وينبغي إبطالها.

ويعترض كلسن على هذا الفقه بمقولة أن إخلال بعض الدول بالتزاماتها الناشئة عن معاهدة دولية سابقة نتيجة لإبرام معاهدة لاحقة مخالفة لا يؤدي بالضرورة إلى إبطال هذه الأخيرة. ومن ناحية أخرى، فإذا كان تصرف الدول الأطراف في كلا المعاهدتين قد يعد غير مشروع بإبرامها المعاهدة اللاحقة المخالفة، فإننا لا يمكن ان نصف تصرف الدول الأطراف في المعاهدة اللاحقة فحسب بأنه غير مشروع، كما أن إلغاء المعاهدة اللاحقة قد يتحول إلى جزاء يصاب به الدول الأطراف في هذه الأخيرة فقط دون خطأ من جانبهم[٢].

---

(١) انظر حكم تنازع الالتزامات الناشئة عن معاهدات متعاقبة في الزمن أبرمت بين نفس الاطراف: التعليق على المادة ٥٦ لمشروع معاهدة فيينا:
Annuaire de la Commission du Droit International; 1969 vol. II, P. 275 et s.

(٢) كلسن. قانون الأمم المتحدة. المرجع السابق ص ١١٤.

موقف لجنة القانون الدولي من مشكلة سمو الميثاق:

أتيح للجنة القانون الدولي أن تفصح عن موقفها حول مشكلة التنازع بين أحكام ميثاق الأمم المتحدة وأحكام معاهدة دولية مخالفة له، وذلك من خلال المناقشات التي أجريت في إطارها حول مشروع معاهدة فيينا لقانون المعاهدات.

فلقد حوى هذا المشروع على مادة تنظم حكم تعاقب المعاهدات التي تتضمن موضوعات متماثلة، وهي المادة ٢٦.

وفي هذا الصدد انتهت اللجنة المذكورة إلى إرساء اسلوب معين لفض التنازع بين أحكام المعاهدات المتعاقبة[١]، على أنها استثنت ميثاق الأمم المتحدة وقررت له مكانة تسمو على غيره من المعاهدات الدولية بقطع النظر عن التنظيمات الخاصة بفض التنازع بين الالتزامات الاتفاقية

---

(١) تنص المادة ٢٦ من مشروع معاهدة فيينا (الذي تمت مناقشته في لجنة القانون الدولي سنة ١٩٦٦) على أنه:

١ - مع التحفظ بمراعاة ما تقضي به المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة، فان حقوق والتزامات الدول الأطراف في معاهدات متعاقبة منظمة لذات الموضوع تتحدد على نحو ما تقضي به الفقرات التالية.

٢ - ...

٣ - عندما يكون كافة أطراف المعاهدة السابقة هم أيضا أطراف المعاهدة اللاحقة، فان المعاهدة الاولى لا تنطبق في القدر الذي تتعارض فيه نصوصها مع نصوص المعاهدة اللاحقة.

٤ - اذا كان اطراف المعاهدة الأولى ليسو جميعا أطراف في الثانية:

أ - ففي علاقة الدول الاطراف في كلا المعاهدتين بعضهم ببعض، فان القاعدة الواجبة التطبيق هي التي تحدد وفقا لما جاء في الفقرة التالية:

ب - وفي علاقة الدول الاطراف في كلا المعاهدتين مع الدول الاطراف في المعاهدة الاولى فقط، فان هذه المعاهدة (أي المعاهدة الاولى) هي التي تنظم حقوقهم والتزاماتهم المتبادلة.

حـ - وفي علاقة الدول الاطراف في كلا المعاهدتين مع الدول الأطراف في المعاهدة الثانية فقط، فان هذه الاخيرة هي التي تنظم حقوقهم والتزاماتهم المتبادلة.

الناشئة عن هذه المعاهدات، ولقد استندت اللجنة لتبرير ذلك المسلك الى ان ميثاق الامم المتحدة يحتل في القانون الدولي المعاصر مكانة هامة، كما أن أعضاء الامم المتحدة يمثلون الجانب الأكبر من أعضاء الجماعة الدولية وهذا ما يقتضي بالضرورة من اللجنة ان تؤكد حكم المادة ١٠٣ من الميثاق، والذي يفيد الاعتراف بمكانة الميثاق المتميزة في مواجهة بقية المعاهدات الدولية، ورجحان حكم المادة المذكورة في علاقاتها بالالتزامات الاتفاقية الاخرى»(١).

يبقى بعد ذلك ان نتساءل: على أي نحو يمكن ان يترجم سمو الميثاق على غيره من المعاهدات الدولية، هي يعني ذلك ان الميثاق يلغي المعاهدات السابقة عليه والمتنازعة معه، ويبطل المعاهدات اللاحقة له، أم أن هناك حلا آخر يمكن اعتناقه في هذا الصدد؟ هذا ما نعرض لدراسته فيما يلي.

الآثار المترتبة على تنازع أحكام الميثاق مع أحكام معاهدة أخرى:

جرى الفقه على إجراء مقارنة بين الحكم الوارد في ١٠٣ من الميثاق والمادة ٢٠ من عهد عصبة الأمم التي كانت تتضمن حكماً يتيح للعهد سمواً على غيره من المعاهدات الدولية، ومع ذلك فقد أبرز بجلاء الاختلاف في صياغة كل من النصين وما يترتب على هذا الاختلاف من تفاوت في الآثار(٢).

---

(١) أنظر
Annuaire de la Commission du Droit International, op. cit p. 233 et s.

(٢) مفيد شهاب، المنظمات الدولية، المرجع السابق ص ١٩٨ وما بعدها.
Kelsen, The Law of the U.N. op. cit p. 115 and f.

وانظر على وجه الخصوص:

Schwelb Egon, Some aspects of internaional Jus Cogens as formulated by the international law Commission, A.J.I.L., P. 949.

فالمادة ٢٠ من عهد عصبة الأمم كانت تنص على أنه « يوافق أعضاء العصبة، كل فيما يخصه، على أن هذا العهد يلغي جميع الإنفاقات الخاصة السابقة عليه والتي تتعارض أحكامها مع أحكام العهد، في الحالة التي يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضواً في العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد فإنه يكون من واجب مثل هذا العضو ان يتخذ على الفور الخطوات التي تحرره من هذه الالتزامات ».

ولقد أوضح الفقه الفارق بين كلا النصين: فبينما نجد ان الحكم الوارد في عهد العصبة يقضي « بإلغاء جميع الاتفاقات المعارضة » نجد ان المادة ١٠٣ تقضي « برجحان الإلتزامات الناشئة عن الميثاق على الالتزامات المتعارضة معها والناشئة عن المعاهدات الدولية الاخرى. ومن ناحية ثانية نجد ان العهد يقضي بإلغاء الإلتزامات السابقة المتعارضة، بينما نجد ان نص المادة ١٠٣ يرجح أحكام الميثاق في إطلاق يسمح بالقول بأنه يرجح على الإلتزامات الناشئة عن المعاهدات السابقة عليه واللاحقة له[١].

ويرى كلسن أنه لا يوجد إختلاف جوهري بين الحكم الوارد في المادة ٢٠ من عهد عصبة الأمم وذلك الوارد في المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة في القدر الذي يقرر فيه الغاء الاحكام المتعارضة مع اي منهما. ويرى ان « رجحان حكم الميثاق » إنما يترجم في الواقع على أنه « إلغاء للحكم المعارض »، ويرى أن اختيار إصطلاح « رجحان الإلتزامات الناشئة عن الميثاق » بدلا من « إلغاء الإلتزامات المتعارضة » قد قصد من ورائه ضمان أولوية تنفيذ إلتزامات الميثاق سواء بالنسبة للإلتزامات السابقة على وجوده أو اللاحقة لذلك[٢].

---

(١) مفيد شهاب، المنظمات، المرجع السابق ص ١٩٨ - ١٩٩.

(٢) كلسن، المرجع السابق ص ١١٦ وفي هذا يقول: =

على أن القول بأن الميثاق « يلغي » ما يتعارض معه من أحكام واردة في المعاهدات الدولية الاخرى؛ وبأن بما ينبثق عنه عن التزامات تلغى ما يتنازع معها من التزامات اخرى يقتضي إعتبار الأحكام الواردة في الميثـاق من قبيـل القواعـد الآمرة المتعلقـة بـالنظـام العـام الـدولي Jus Cogens . على ان دراسة هذه المشكلة أمر لا يتسع لها هذا المؤلف[1] كل ما نريد ابرازه هو أن نصوص الميثاق لا تلقى على عاتق المخاطبين بها بالتزامات على نحو آمر، « بل إنه يتضمن عديداً من النصوص لا شك في أنها تتضمن قواعد مرخصة Jus dispositivum يسمح بالإتفاق على ما

= «If in case of tow normes or... two obligations inconsistent with each other, only one, prevailes, the other cannot be considered as valid, that the norme or obligation which des not «Prevail» must be considered as «abrogated»....

«It may be that term prevail» instead of «abrogare» has been chosen to cover both the invalidation by the charter of inconsistsnt, preceding as well as subsequent, treaty obligations.

وانظر في هذا المعنى ايضا التقرير الثاني للفقيه Waldock حول قانون المعاهدات، الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي ج ٧، ١٩٦٣، ص ٥٥ - ٥٦.

(١) انظر في مشكلة النظام العام في القانون الدولي:

محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة.. المرجع السابق. ص ٤٢ وما بعدها.

محمد السعيد الدقاق. سلطان إرادة الدول في إبرام المعاهدات الدولية بين الاطلاق والتقييد: دراسة لأحكام معاهدة فيينا ١٩٦٩ . دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ١٩٧٧ .

Marek C., contribution à l'étude de Jus Cogens en droit international, Rec. d'Etudes de Droit Int. en Hommage de p Guggenheim, Genève, 1968, p. 426 et s.

Virally, refléxion sur le Jus Cogens, A.F.D.I., 1966

انظر المناقشات التي دارت حول المادة ٥٠ من مشروع معاهدة فيينا.

الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، ١٩٦٦، الجزء الثاني من ٢٦٩ وما بعدها.

يخالفها »[1] ومن ناحية اخرى فإن من الفقهاء من يرى أن رجحان الإلتزامـات النـاشئـة عن الميثـاق لا تعني بـالضرورة إلغـاء أو ابطـال الإلتزامات المتعارضة معها[2].

---

(١) أنظر هذا الصدد شويلب، المرجع السابق ص ١٩٥٨ . ويضرب أمثلة لهذه الأحكام المرخصة ما ورد في المواد ٣٨، ٥٢، ٧٧ كذلك المادة ٨٠ من الميثاق.

(٢) انظر التقرير الثالث للفقيه Fitzmaurice عن قانون المعاهدات للجنة القانون الدولي، الكتاب السنوي ١٩٥٨ ، الجزء الثاني، ص ٤٣ .

وانظر أيضا تقرير والدوك السابق الاشارة اليه ص ٥٥ .

الباب الثاني

بنيان الأمم المتحدة

تمهيد وتقسيم

يتكون بناء الأمم المتحدة من عنصرين. عنصر شخصي يتمثل في الدول الأعضاء فيها، وعنصر عضوي يتمثل في الأجهزة التي يمارس المنتظم المذكور وظائفه من خلالها.

ولقد قصدنا أن ندرس هذين العنصرين تحت عنوان واحد نظراً للصلة الوثيقة التي تربط كلا منهما بالآخر. فالدول الأعضاء لها ـ في واقع الأمر ـ مظهران: فهي شخص مستقل ومتميز عن منتظم الأمم المتحدة يمكن ان تدخل معه في علاقات تعتبر من قبيل العلاقات بين أشخاص القانون الدولي. ولكن هذه الدول لها مظهر آخر، فهي باعتبارها عضواً في الأمم المتحدة، فإنها تدخل في تكوين أجهزتها المختلفة. وهي من هذه الناحية تدخل في تكوين البنيان العضوي للأمم المتحدة باعتبارها عنصراً مكوناً لأجهزتها ومندمجة فيه[١]. ويلاحظ ان الدول، الاعضاء يمكن ان تتعامل

(١) ومع ذلك فان هناك أجهزة لا تدخل الدولة في تكوينها. وانما تتكون أساساً من الافراد وبصفتهم هذه. ومثال هذه الأجهزة في نطاق الأمم المتحدة الأمانة العامة التي تتكون ـ كما سيأتي البيان ـ من الأمين العام وموظفي الأمانة العامة، كذلك محكمة العدل الدولية التي تتكون من القضاة تختارهم الجمعية العامة ومجلس الأمن بالنظر الى ما يتوافر فيهم من كفاءة الجلوس في مقعد القضاة الدوليين.

في وقت واحد ـ وفقاً لكلا المظهرين. فحينما يصدر قرار معين من جهاز معين فإن ذلك يتم عادة عن طريق التصويت داخل هذا الجهاز، وهذا التصويت يتم ـ بطبيعة الحال ـ بواسطة الدول الداخلة في تكوين الجهاز المعني. ومع ذلك فإن القرار لا ينسب الى هؤلاء، وإنما ينسب الى الجهاز الذي اصدره فإذا تم صدور القرار فإن الدول تصبح مخاطبة به ولكن في مظهرها الآخر أي باعتبارها شخصاً مستقلا ومتميزاً عن المنتظم الداخلة في عضويته.

وندرس فيما يلي مظهري بنيان الأمم المتحدة مخصصين لكل واحد منهما فصلا في هذا الباب.

فندرس في الفصل الأول المظهر الشخصي لبنيان الأمم المتحدة وما يقتضيه ذلك من دراسة أحكام العضوية فيها، ثم ندرس في الفصل الثاني المظهر العضوي لبنيان الأمم المتحدة متعرضين في هذا الصدد لدراسة الأجهزة المختلفة المكونة للمنتظم المذكور.

الفصل الاول

المظهر الشخصي لبنيان الامم المتحدة

العضوية في الأمم المتحدة :

دراسة أحكام العضوية في الأمم المتحدة تقتضي دراسة الأحكام الخاصة باكتساب العضوية، ثم دراسة الأحكام الخاصة باستمرار العضوية وما قد يستجد من ظروف قد تعوق هذا الاستمرار. وهذه قد تؤدي إلى إيقاف العضوية بصورة جزئية أو كلية، كما قد تؤدي - في أخطر صورة لها - الى انتهاء العضوية.

وندرس في مبحث اول الأحكام الخاصة باكتساب العضوية. وندرس في مبحث ثان إيقاف العضوية وانتهائها.

المبحث الاول

اكتساب العضوية في الامم المتحدة

تنص المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة على أن « ١ - العضوية في الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الاخرى المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الإلتزامات راغبة فيه. ٢ - قبول أية دولة في عضوية الامم المتحدة يتم بقرار الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن.

وقبل أن نعرض الشروط التي اقتضتها المادة المذكورة لاكتساب العضوية في الأمم المتحدة نشير الى المقصود بعبارة « الدول الأخرى » الواردة في الفقرة الأولى من المادة المعنية.

وتشير هذه العبارة الى وضع تاريخي عاصر نشأة الامم المتحدة حيث اشتركت خمسون دولة فقط في أعمال مؤتمر سان فرنسيسكو الذي قام باعداد الميثاق. ثم قامت هذه الدول بالتوقيع والتصديق عليه. ولقد اطلق عليهم الميثاق تسمية « الأعضاء الأصليون » وفق ما جاء في الفقرة الرابعة من المادة ١١٠ التي نصت على ان « الدول الموقعة على هذا الميثاق التي تصدق عليه بعد العمل به تعتبر من الأعضاء الأصليين في الأمم المتحدة من تاريخ « إيداعها تصديقاتها »[1].

---

(١) على الرغم من أن بولندا لم تشترك في أعمال مؤتمر سان فرنسيسكو، الا أنها اعتبرت مع ذلك عضوا أصليا لأن عدم اشتراكها في المؤتمر المذكور - رغم توقيعها على تصريح الأمم المتحدة سنة ١٩٤٢ - كان راجعا الى وجود حكومتين: إحداها حكومة موالية للاتحاد السوفيتي والأخرى =

أما الاعضاء الذين يكتسبون العضوية في وقت لاحق فإنهم يسمون « بالاعضاء المنضمين » وليس هناك في الميثاق ما يفيد وجود تفرقة بين هاتين الطائفتين من الأعضاء، كما إن الواقع العملي لم يكشف عن اية تفرقة بينهما ولذا فإن كل أثر لهذه التفرقة يكمن في القيمة التاريخية لها(١).

شروط الانضمام لعضوية الأمم المتحدة:

تضمنت المادة الرابعة الشروط اللازم توافرها للانضمام الى عضوية الامم المتحدة. فالفقرة الاولى من المادة المذكورة تشير الى أن الشروط الموضوعية التي يلزم توافرها فيمن يطلب الإنضمام لعضوية المنتظم هي ان تكون دولة محبة للسلام، قادرة على تنفيذ ما تعهدت به من الالتزامات المقررة في الميثاق، وراغبة في ذلك.

أما الفقرة الثانية فتتضمن الشروط الإجرائية الواجب اتباعها لاكتساب العضوية حيث تشترط صدور قرار من الجمعية العامة مسبوقا بتوصية من مجلس الأمن تتضمن اقتراح القبول.

ونعرض فيما يلي بتفصيل لهاتين الطائفتين من الشروط.

= موالية للغرب، وثار الخلاف حول أي من الحكومتين تمثل بولندا في المؤتمر. وعندما استقرت الأمور للحكومة الشيوعية وقعت بولندا على الميثاق وصدقت عليه واعتبرت بذلك عضوا أصليا في الأمم المتحدة: أنظر محمد سامي عبد الحميد قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق ص ١٦١.

(١) أنظر في هذا محمد حافظ غانم المنظمات الدولية، المرجع السابق ص ١٣٢ - ١٣٣، عائشة راتب، التنظيم الدولي، المرجع السابق ص ٩١، وقارن جعفر عبد السلام الذي يرى أن هذا التفرقة تفيد في تمييز مجموعة من الدول (وهم الاعضاء الاصليون) اذ يفترض فيها أنها محبة للسلام وراغبة فيه، وهذه تستطيع اجازة الانضمام أو منعه بالنسبة للدول الاخرى التي تريد الانضمام للمنتظم فيما بعد: جعفر عبد السلام، المنظمات، المرجع، السابق ص ٤٠٤.

أولاً : الشروط الموضوعية

أ ـ دولة محبة للسلام

يقصد بالدولة ـ في مفهوم القانون الدولي ـ الوحدة السياسية التي تنشأ عن اجتماع عناصر ثلاثة: شعب وأقليم وسيادة. والمقصود بعنصر السيادة هنا ليس مظهرها الداخلي فحسب (بمعنى وجود سلطة عليا تمارس اختصاصها في مواجهة الشعب) وإنما تعني ايضا استقلال الدولة ـ في علاقاتها الدولية ـ عن غيرها من الدول الاخرى[١].

ويبدو أن الامم المتحدة ـ في فهمها لاصطلاح الدولة الوارد في نص المادة الرابعة لم تتقيد بدقة بالمفهوم القانوني لهذا الاصطلاح، وإنما ترخصت لنفسها في تفسير هذا الاصطلاح تفسيراً موسعاً، بناء على ما أعطاها الميثاق من سلطة تقديرية في التحقق من توافر شروط العضوية فيمن يطلبها. ولعل ذلك ما أعطى اصطلاح الدولة ـ كما فهمته الأمم المتحدة في بعض الأحوال ـ مدلولا متأثراً بالاعتبارات السياسية حتى ولو لم يتفق تماما مع المفهوم القانوني لاصطلاح الدولة[٢].

---

(١) الأستاذ الدكتور على أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأه المعارف بالاسكندرية، ط١١، ص١٣ وما بعدها. الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في قانون السلام، المرجع السابق ص ٣٣٣ وما بعدها.

(٢) أنظر في هذا

Feinberg N., L'admission de nouveaux membres à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations Unies, R,C.A.D.I. 1952/I tome 80 pp. 331 et s.

Conforti, le Nazioni Unite. op cit 36 e s.

محمد حافظ غانم، المرجع السابق ص ١٢٣، مفيد شهاب. المرجع السابق ٢٢٩

ولقد كشفت السوابق المتعلقة باكتساب العضوية في الأمم المتحدة سواء في صورة العضوية الأصلية أو في صورة العضوية اللاحقة عن تساهل الأمم المتحدة - عند تقدير توافر صفة « الدولة » فيمن يطلب الإنضمام - في التمسك بضرورة توافر عنصر السيادة بصورة دقيقة خاصة في مظهرها الخارجي المتعلق باشتراط الاستقلال السياسي للدولة طالبة الإنضمام عن غيرها من الدولة الاخرى.

فمن ناحية نجد أن ميثاق الأمم المتحدة قد أعتبر من قبيل الأعضاء الأصليين بعض الدول التي لا تنطبق عليها بدقة كافة عناصر الدولة التي يعرفها القانون الدولي نظرا لانتقاضها لعنصر السيادة في مظهره الخارجي لأنها لم تكن قد حصلت على استقلالها السياسي، ومثال ذلك الهند التي لم تكن قد حصلت على استقلالها بعد بصورة رسمية عن الامبراطورية البريطانية، والفلبين التي لم تكن قد استقلت بعد عن الولايات المتحدة الامريكية. بل ان تساهل الأمم المتحدة في مفهومها لوصف الدولة يبدو في منح العضوية الأصيلة لكل من اوكرانيا وروسيا البيضاء، وهما دولتان لا تتمتعان بالاستقلال السياسي، لأنهما تعدان من الناحية القانونية والناحية الفعلية جزءا مندمجاً في جمهوريات الاتحاد السوفياتي، ولم يمنح لها وصف الدولة إلا على بناء على نص في الدستور السوفيتي يقرر فيه حق كل جمهورية من الجمهوريات الداخلة في الاتحاد السوفيتي في تبادل العلاقات الديبلوماسية مع الدول الاخرى وأن تبرم معها معاهدات دولية. هذا النص ظل حبراً على ورق ولم يجد له أي تطبيق من الناحية الفعلية، بل إنه يخالف بعض النصوص الدستورية الأخرى. ولكن سمح مع ذلك لهاتين الجمهوريتين باكتساب العضوية الأصيلة في الأمم المتحدة بناء على اعتبارات سياسية بحتة وهي السماح للاتحاد السوفيتي بأن يكون له ثلاث مقاعد في الجمعية العامة بدلا من مقعد واحد، وأن يكون له تمثيل أكبر في بقية الاجهزة الاخرى، في وقت كانت الكتلة الغربية فيه تمثل الغالبية

العظمى من أعضاء الأمم المتحدة.

وما حدث بالنسبة للأعضاء الاصليين حدث أيضا بالنسبة للاعضاء المنضمين حيث قبلت الامم المتحدة في عضويتها بعض الدول التي ثار الشك حول مدى تمتعها بالاستقلال السياسي. فلقد حدث عند تقدم منغوليا بطلب انضمام للأمم المتحدة ان تحفظت كل من الولايات المتحدة والصين (الوطنية) على ذلك الطلب بمقولة أن الدولة المذكورة لا تتمتع باستقلال سياسي حقيقي عن الاتحاد السوفيتي. ولكن هاتين الدولتين امتنعتا عن التصويت عند طرح التوصية بقبول عضوية منغوليا للتصويت، وذلك حتى لا تعوق اصدارها.

وكان الاتحاد السوفياتي قد سبق له ان تحفظ على قبول كل من شرق الاردن وسيلان في عضوية الامم المتحدة بحجة عدم تمتعها بالاستقلال السياسي في مواجهة بريطانيا. على ان ذلك لم يمنع من قبولها عضوين في الأمم المتحدة.

ومع هذا فإن الأمم المتحدة قد راعت دائما - حتى مع تساهلها في فهمها لاصلاح الدولة - ألا تذهب بسلطتها التقديرية في هذا الشأن الى حد التغاضي تماما عن المفهوم القانوني لاصطلاح الدولة الذي يشترط ان يكون هناك حداً أدنى لسيطرة الهيئة الحاكمة على اقليم الدولة وشعبها حتى ولم تكن - في علاقاتها الخارجية - متمتعة بكامل إستقلالها السياسي. وبناء على ذلك فإن الأمم المتحدة لم يسبق لها ان ترخصت لنفسها في قبول « حكومة في المنفى » لعدم توافر الشرط الذي ذكرنا[1].

وينبغي ان نلاحظ انه لا يشترط ان تكون الدولة التي تطلب العضوية في الأمم المتحدة معترفاً بها من كافة أعضاء الجماعة الدولية، بل ولا حتى من جانب كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

---

(١) كو نقورقي، المرجع السابق، ص ٤٠.

أما إذا تم قبولها بالفعل فإنه ينبغي أن نفرق بين فرضين:

أولهما: أن يكون قد تم التصويت على قبولها من جانب الأغلبية المطلوبة متضمنة أصوات بعض الدول التي لم يسبق لها الاعتراف بالدولة طالبة العضوية، وعندئذ فإن التصويت يعد من جانب الدول غير المعترفة يعد بمثابة اعتراف ضمني بالدولة المعنية.

ثانيهما: أن يتم قبول الدولة طالبة العضوية بقرار صادر بالأغلبية المطلوبة دون أن يتضمن أصوات الذين لم يسبق لهم الإعتراف بها وعندئذ لا يفيد قبول الدولة المعنية اعتراف من لم يسبق له الاعتراف بها(١).

والشق الثاني في ذلك الشرط يتمثل في ضرورة ان تكون الدولة طالبة العضوية محبة للسلام. والواقع انه لا يوجد معيار دقيق لتحديد المقصود بهذا الشرط، ولذا فإن الأمم المتحدة تتمتع بسلطة تقديرية كاملة - في كل حالة على حدة - لتقرير ما إذا كانت الدولة طالبة العضوية محبة للسلام أم لا(٢).

ب - ان تكون قادرة على تنفيذ ما تعهدت به من التزامات وفقا للميثاق وان تكون راغبة في ذلك:

تتمتع الأمم المتحدة بسلطة كاملة في التعرف على مدى قدرة الدولة على

---

(١) حامد سلطان، المرجع السابق ص ١١٥.

(٢) ومن السوابق التي تذكر في هذا الصدد القرار الصادر من الجمعية العامة الذي تعلن فيه أنها لن تؤيد أي طلب تتقدم به الحكومة الاسبانية تحت حكم الجنرال فرانكو على اعتبار أنها حكومة فرضت على الشعب الأسباني بواسطة دولتين من دول المحور (المانيا وايطاليا) كما أنها قدمت مساعدات لهاتين الدولتين أثناء الحرب. كذلك أصدرت الجمعية العامة قراراً باستبعاد الحكومة الاسبانية من أي نشاط في اطار الأمم المتحدة. وبعد ذلك فقد تم قبول اسبانيا عضوا في الأمم المتحدة.

انظر في هذا كلسن، المرجع السابق ص٦٩ وما بعدها، كونفورتي، المرجع السابق ص٣، فايتبرج، المرجع السابق ٣٣٢ وما بعدها.

تنفيذ الالتزامات التي يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء، وطبيعي أنها تنظر في كل حالة على حدة لكي تحكم على مدى قدرة الدولة طالبة العضوية على القيام بذلك.

على أن شرط قدرة الدولة على تنفيذ ما يفرضه الميثاق من التزامات يثير مشكلتين: أولهما مشكلة قبول الدول المحايدة في عضوية الأمم المتحدة والثانية مشكلة قبول الدول بالغة الصغر.

المشكلة الاولى: قبول الدولة المحايدة في عضوية الامم المتحدة:

الدولة المحايدة هي الدولة التي تلتزم بعدم الاشتراك في أي حرب كما تلتزم بألا تأتي تصرفات يمكن ان تجرها الى حرب مستقبلة[١]، سواء كان التزامها في هذا الصدد ناشئا عن اتفاق دولي ضمن لها مركز الدولة المحايدة (كما هو الحال بالنسبة لسويسرا التي تقرر وضعها في حالة حياد دائم في مؤتمر فينا سنة ١٨١٥)، أو كان التزامها راجعا الى تصرف صادر من جانبها وحدها (كما هو الحال بالنسبة للنمسا حينما اعلنت حيادها بموجب تشريع دستوري، ثم طلبت الى الدول الاعتراف بحيادها، وقد اعترفت غالبية الدول لها بذلك»[٢].

---

(١) أبو هيف، المرجع السابق، ص ٢٠٧.

(٢) أنظر في هذه المشكلة:

Verdross, La neutralité dans le cadre de l'O.N.U. particulièrement celle de la République d'Autriche, RGDIP, 1957, p. 176.

De Nova, Considerazioni sulla neutralita permanente dell'Austria, Communicazioni e Studi dell'Istituto di diritto internazionale e Straniero dell'Univ. di Milano; 1967, p. 22 e ss.

ويرى كورنفورتي أن حياد النمسا وان كان قد تم عن طريق تشريع دستوري إلا أن هذه =

وقبول الدولة المحايدة حيادا دائما في عضوية الأمم المتحدة يثير مشكلة التوفيق بين التزاماتها التي يقررها الميثاق على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة من ناحية، وبين الالتزام الناشيء على وجودها في حالة حياد دائم من ناحية أخرى وهذا ما يفرض عليها عدم تدخلها في أي نزاع دولي قائم بين غيرها من الدول.

ولكي نزيد المشكلة إيضاحا. فإننا نعيد الى الاذهان نص المادة الثانية في فقرتها الخامسة التي تفرض التزاما عاما على عاتق الدول الأعضاء بتقديم كافة المساعدات للمنتظم في كل التدابير التي تتخذها وفقاً لأحكام الميثاق، كما تلتزم بالامتناع عن تقديم المساعدة لأية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع.

ومن ناحية اخرى فقد منح الميثاق لمجلس الأمن عددا من السلطات تضمنها الباب السابع الهدف منها الحفاظ على السلم والأمن الدولي واتخاذ التدابير اللازمة لدفع خطر تهديدهما، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع عسكري كالمنصوص عليها في المادة ٤٢ من الميثاق، أو لم يكن لها الطابع العسكري كالاكتفاء بالعقوبات الإقتصادية أو قطع العلاقات الدبلوماسية ووقف وسائل المواصلات كما هو منصوص عليه في المادة ٤١ من الميثاق.

والذي يدعو إلى التساؤل هنا هو كيفية قيام الدولة بالتوفيق بين التزاماتها الناشئة عن الميثاق بما قد يقتضيه ذلك من ضرورة الإستجابة الى الاجراءات العقابية التي قد يتخذها مجلس الأمن، وبين وضعها كدولة

= الدولة طلبت من كافة الدول التي تقيم معها علاقات دبلوماسية أن تعترف لها بحيادها واستجابت هذه الاخيرة لهذه الدعوة بما فيها الدول الكبرى جميعاً، وهذا ما يجعل الأثر الناشيء عن الحياد وفقا لهذه الصورة متماثلا مع الحياد الناشيء عن اتفاق دولي. انظر المرجع السابق ص٤٤.

محايدة حياداً دائماً وما يمليه ذلك من عدم دخولها في حرب، أو اتخاذها لتصرفات قد تجرها إلى الحرب.

والواقــع أن أهميــة التعرض لهــذه المشكلــة لا تقتصر عــلى الجــانــب النظري فحسب، بل إن لها أهميتها العملية أيضاً. ولعل خير دليل على ذلك هو السابقة الخاصة بموقف النمسا من التزاماتها الناشئة عن الميثاق من ناحية، ومن التزاماتها الناشئة عن وصفها كدولة محايدة من ناحية اخرى.

ففي ٢٦ اكتوبر سنة ١٩٥٥ قبلت النمسا عضواً في هيئة الأمم المتحدة بعد موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على الطلب الذي تقدمت به لاكتساب العضوية والذي جاء فيه أنها «تقبل بدون تحفظ الالتزامات المنبثقة عن الميثاق».

وفي ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ أصدر مجلس الأمن قراراً يلزم فيه جميع الدول الأعضاء بقطع العلاقات الديبلوماسية والاقتصادية مع روديسيا بناء على حكم المادتين ٤٩، ٤١ من الميثاق، وجاء ذلك في أعقاب إعلان حكومة الأقلية البيضاء في الدولة المذكورة استقلالها من جانب واحد منتهكة بذلك حقوق الوطنيين السود. على ان الحكومة النمسوية تحفظت على هذا القرار وأثارت تساؤلا حول ما اذا كانت النمسا «باعتبارها دولة عضواً في الأمم المتحدة ملزمة - رغم وجودها في حالة حياد دائم - بتنفيذ العقوبــات الــتي قررهــا مجلس الأمن بمجرد صــدور قرار منــه في هــذا الشأن؟؟... وأجابت هي على ذلك بقولها «ان حكومة الاتحاد النمسوي ترى ان تقدير مدى التزام النمسا بهذه القرارات ينبغي ان يتم بالنسبة لكل حالة على حدة وفقاً لما يحيط بها من ظروف، مع الأخذ في الاعتبار صفة النمسا كعضو في الأمم المتحدة من ناحية، وصفتها كدولة محايدة سبق

الاعتراف لها بهذا الوصف من جانب الدول قبل انضمامها لعضوية الأمم المتحدة »[1].

والواقع أن وجهة النظر النمسوية لا يمكن قبولها، خاصة عندما تريد الدولة المذكورة ان تحتج بحيادها الدائم للافلات من بعض الإلتزامات التي يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء، فمن ناحية فان الدولة عندما تصبح طرفا في ميثاق الامم المتحدة وبالتالي عضواً في المنتظم المذكور يجب عليها ان تقبل هذا الميثاق برمته بدون تحفظ عليه؛ فالمعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية ومن بينها ميثاق الأمم المتحدة لا تقبل بطبيعتها - في رأينا - التحفظ[2]. ولعل ذلك واضح من صياغة نص المادة الثانية في فقرتها الخامسة وكذلك نص المادة الرابعة من الميثاق التي تقرر الشروط الواجب توافرها في الدولة التي تقبل عضواً في الأمم المتحدة، والتي تنص على وجه الخصوص بأن «تأخذ نفسها بالإلتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق... » وان تكون «قادرة على تنفيذ هذه الإلتزامات راغبة فيه»، فصياغة المادتين المذكورتين صياغة حاسمة لا تقبل التحفظ عليها. ولا يجوز للدولة المحايدة ان تحتج بأن الدول قد سبق ان اعترفت بحالة حيادها، فذلك يخالف التزامها بقبول أحكام الميثاق، ويخالف ايضا - في حالة النمسا بالذات - ما ذكرته في طلب قبولها لعضوية الأمم المتحدة أنها تقبل كافة هذه الإلتزامات برمتها ودون تحفظ.

---

(١) انظر:

Security Council official Records, 22 nd. year, Jan-Feb-Mars, 1967, p. 155

أنظر ما سبقت دراسته بشأن تكامل ميثاق الأمم المتحدة ص ٦٠ وما بعدها.

(٢) نضيف الى ذلك الى ان المادة ١٠٣ (التي سبقت لنا دراستها) تفرض ترجيح الالتزامات الناشئة عن غيرها من الالتزامات الدولية الاخرى.

يبقى أن نذكر ان مجلس الأمن يجوز له بناء على الرخصة الممنوحة له بموجب المادة ٤٨ من الميثاق تكليف عدد معين من الأعضاء وإعفاء البعض الآخر - بناء على أسباب يقدرها المجلس من الإلتزام الخاص بمساعدة المنتظم في التدابير العقابية التي يتخذها في سبيل الحفاظ على السلم والأمن الدولي. وطبيعي ان يكون من بين أسباب الإعفاء وجود الدولة في حالة حياد دائم.

المشكلة الثانية: قبول الدول بالغة الصغر:

في معرض الحديث عن ضرورة ان تكون الدولة قادرة على تنفيذ التزاماتها وفقا لميثاق الأمم المتحدة كشرط لقبول عضويتها في المنتظم يثور التساؤل حول مدى انطباق هذا الشرط على الدول بالغة الصغر.

ولقد أثارت الولايات المتحدة الامريكية هذه المشكلة سنة ١٩٦٥ عندما بحث طلب جزيرة مالديف قبولها عضواً في الأمم المتحدة، وهي دولة يبلغ عدد سكانها ١٠٠ ألف نسمة تقريباً. ولقد عبرت الولايات المتحدة الأمريكية عن وجهة نظرها في هذا الصدد بأنه ينبغي ان يقوم المنتظم بدراسة شكل آخر لانتساب الدول البالغة الصغر إليه دون ان تكون عضواً كاملا فيه، وبحيث يتاح لمثل هذه الدول ان تتمتع ببعض ما يمنحه المنتظم من امتيازات، دون أن تتحمل مع ذلك بكل الإلتزامات التي يفرضها على الأعضاء فيه.

ولقد كررت الولايات المتحدة وجهة نظرها هذه في اللجنة التي شكلت سنة ١٩٦٩ لدراسة مشكلة قبول الدول بالغة الصغر كأعضاء في المنتظم، وذكرت أنه خلال السنوات القادمة ينتظر ان يبلغ عدد هذه الدول التي يحتمل ان تتقدم بطلب العضوية خمسين دولة، وطالبت بأن يوضع تنظيم خاص بقبول تلك الدول، وما تتمتع به من حقوق حتى لا يؤدي تكاثر عددها

إلى اضعاف فاعلية الجمعية العامة للأمم المتحدة[1].

ولقد قام مجلس الامن بانشاء لجنة من الخبراء لبحث مشكلة قبول الدول بالغة الصغر في عضوية الأمم المتحدة، ومدى ما يمكن ان يتمتعوا به من حقوق وما يتحملونه من التزامات. وطالب هذه اللجنة بوضع تقرير يعرض عليه بعد اعداده.

ولم تسر الامور بهذه اللجنة سهلة هنية، نظراً لحساسية المهمة التي استندت اليها وهي بحث مركز الدول البالغة الصغر من مشكلة العضوية في الامم المتحدة. فهذه المهمة كانت موضع استنكار الكثير من الدول الاعضاء، خاصة من جانب الدول التي تنتمي الى العالم الثالث. والواقع ان موقف هؤلاء يمكن تفهمه نظراً لخشيتهم ان تصبح اعمال اللجنة مقدمة لتقنين التفرقة الفعلية بين الدول المختلفة بحسب ما تتمتع به من مراكز واقعية[2].

---

(١) ويتمثل خطر اضعاف فاعلية الجمعية العامة نتيجة دخول عدد كبير من الدول البالغة الصغر في عضويته (رغم صغر أهميتها السياسية) في أن كل عضو في الجهاز المذكور يتمتع بصوت مهما كان الوزن السياسي التي يتمتع به. وهنا قد تتجمع الدول الصغرى والبالغة الصغر معا في جانب معين بحيث توضع الدول الكبرى في موقف الأقلية ازاء مشكلة معينة. وعندئذ فان القرار الصادر في مثل هذه المشكلة والذي يمثل الأغلبية ذات الأهمية الأقل يواجه احتمال عدم تنفيذه لمعارضته لارادة الدول الكبرى. فاذا تكررت مثل هذه المواقف اصبحت القرارات الصادرة عن الجمعية العامة عديمة الاهمية من الناحية العملية.

انظر في عرض هذه المشكلة، كونفورتي، المرجع السابق ص٤٠ وما بعدها.

وانظر على وجه الخصوص:

Status and problems of very small states and territes UNITAR series. No 3, 1969.

وانظر مقدمة التقرير السنوي للامين العام للامم المتحدة حول اعمال المنتظم:

UN Doc, A/8401/Add. 1 1971.

(٢) من ذلك مثلا ما قاله مندوب الصومال أن أي اقتراح يهدف الى تحديد وتقييد حق الدول =

وعلى الرغم من أن أعمال هذه اللجنة قد وصلت الى طريق مسدود، الا ان بعض أعضاء اللجنة قد تقدموا باقتراحات تتضمن بعض التصورات تتعلق بمركز الدول البالغة الصغر. من ذلك مثلا الاقتراح الامريكي الذي نادى بإيجاد نوع من العضوية المنتسبة Associate Membership، والاقتراح البريطاني الذي نادى بإمكانية تنازل الدول المعنية عن عدد من الحقوق والتخفف من بعض الالتزامات المترتبة على العضوية الكاملة. على ان كلا من الاقتراحين قد أكد الطبيعة الإرادية للتمتع بمثل هذا المركز، بمعنى ان الدولة المعنية هي التي تقرر في النهاية بإراداتها ما اذا كانت تريد اكتساب العضوية الكاملة في الأمم المتحدة أم هذه الصورة المستحدثة من العضوية.

وأيا ما كان المصير الذي ستلقاه الجهود المتعلقة بتحديد مركز الدولة البالغة الصغر من العضوية في الأمم المتحدة، فإننا نعتقد ان مجلس الأمن والجمعية العامة يستطيعان - باعتبارهما الجهازين المنوط بهما قبول طلب الدولة لعضوية الأمم المتحدة - ان تراقب مدى توافر الشروط الموضوعية في الدولة طالبة العضوية وهما يستطيعان دائما رفض طلب دولة ما كلما

= البالغة الصغر في العضوية في الامم المتحدة إنما «يعكس... عقلية القرن التاسع عشر في المايزة بين اوزان الدول المختلفة».

وكذلك ما قاله مندوب بوروندي ان المنتظم «إذا كان سيشجع السياسة التي تمايز بين المراكز القانونية للدول المختلفة وتصنيفها الى طوائف مختلفة فإن ذلك من شأنه ان يخلق نوعا من التفرقة المستندة الى معيار تحكمي، ينال من مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء».

وانظر في عرض هذا:

Gunter Michael, what happened to the United Nations ministate problem?,
A.J.I.L., 1977., pp. 110 & ff.

رأيا ان صغرها البالغ يجعلها «غير قادرة على الوفاء بالالتزامات الناشئة عن الميثاق».

ونلفت النظر أخيرا الى ان المطلب الذي تضمنته العبارة الأخيرة من الفقرة الاولى من المادة الرابعة الخاصة بضرورة ان تكون الدولة «راغبة في تنفيذ التزاماتها وفقا للميثاق» يستفاد من تقدمها بطلب العضوية، فهذا الطلب يفيد تعهدها بتنفيذ التزاماتها ورغبتها في ذلك[1].

الشروط الموضوعية المذكورة في المادة الرابعة واردة على سبيل الحصر:

أثير التساؤل في مطلع حياة الأمم المتحدة حول ما اذا كانت الشروق الموضوعية التي عرضنا لدراستها تعد واردة على سبيل الحصر، أم أن من حق أي من الجمعية العامة ومجلس الأمن ان يستحدثا شرطاً أو اكثر غير الشروط المذكورة لقبول الدولة عضواً في الأمم المتحدة؟ ولقد أثيرت هذه المشكلة بمناسبة استمرار اعتراض الاتحاد السوفيتي في مجلس الامن على قبول بعض الدول معلقا تصويته لصالح قبول هذه الدول على قبول مجموعة اخرى من الدول في عضوية الأمم المتحدة.

ولقد طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية افتاءها برأي استشاري فيما اذا كان من الممكن اضافة شروط جديدة لم يرد ذكرها صراحة في الفقرة الاولى من المادة الرابعة من الميثاق بحيث يتوقف على توافرها قبول الدولة في عضوية الأمم المتحدة؟[2].

---

(١) ويلاحظ أن هناك نماذج معدة سلفا للتقدم بطلب العضوية تتضمن - تنفيذا للمادة ١٢٣ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة، والمادة ٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن - ما يفيد تعهد الدولة بالتحمل بكافة الالتزامات الناشئة عند اكتسابها العضوية في المنتظم.

(٢) ولقد توجهت الجمعية العامة للامم المتحدة في نوفمبر سنة ١٩٤٧ الى محكمة العدل الدولية =

وفي مايو سنة ١٩٤٨ أجابت المحكمة - في رأي استشاري - على هذه التساؤلات بقولها أن الشروط الواردة في الفقرة الاولى من المادة الرابعة تعد من ناحية ضرورية كما أنها تعد من ناحية اخرى كافية. وعلى ذلك فإن اشتراط اي شروط اخرى غير ما ذكر يعد أمراً غير جائز بغير تعديل في الميثاق(١).

ثانياً: الشروط الاجرائية

تقضي الفقرة الثانية من المادة الرابعة بأن «قبول اية دولة من هذه الدول (أي من الدول التي تنضم انضماما لاحقا للأمم المتحدة) يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن.

ويستفاد من هذا النص أنه يلزم لكي تقبل الدولة التي توافرت فيها الشروط الموضوعية ان يتخذ إجراء مركب يتمثل في صدور توصية من مجلس الأمن يقترح فيها قبول الدولة عضواً في الأمم المتحدة، يعقبها قرار صادر عن الجمعية العامة بالقبول.

ويلاحظ ان قبول الدول الأعضاء يعد من قبيل المسائل الموضوعية التي يمكن فيها للدول الخمس الدائمة ان تستخدم حقها في الاعتراض. وعلى ذلك فإنه يلزم الموافقة الاجماعية لهؤلاء (أو على الأقل عدم اعتراضهم الصريح) على قبول الدولة عضواً في الامم المتحدة.

= بسؤال مفاده: هل من حق دولة ما - من الناحية القانونية - ان تعلق تصويتها لصالح قبول دولة ما في عضوية الأمم المتحدة ان يتوافر فيها شرط لم يرد ذكره صراحة في الفقرة الاولى من المادة الرابعة، وهل يجوز لدولة ما ان تشترط لقبول دولة او اكثر ان تقبل مجموعة اخرى من الدول؟

انظر في هذا. C.I.J. Rec., 1947-1948, pp. 57 et ss.

(١) C.I.J. Rec, ibid., p. 62.

أما عن قرار الجمعية العامة فإنه يلزم أن يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العامة الحاضرين المشتركين في التصويت، ذلك أن مسألة قبول الأعضاء الجدد في الأمم المتحدة تعد من قبيل المسائل الهامة التي يلزم ان يتوافر في القرار الصادر بشأنها أغلبية الثلثين (المادة ١٨ الفقرة الثانية).

مدى ضرورة توصية مجلس الأمن لشرعية قرار القبول:

نتيجة لافراط الدول الكبرى في استعمالها حقها في الاعتراض لتعطيل قبول بعض الدول، الأمر الذي وقف حجرة عثرة في سبيل تحقيق صفة «العالمية» للعضوية في الأمم المتحدة، أثير التساؤل حول ما إذا كانت الجمعية العامة تستطيع - في حالة تخلف صدور توصية من مجلس الأمن - ان تنفرد وحدها بموجب قرار صادر منها بقبول الدولة عضوا في الأمم المتحدة؟

قامت الجمعية العامة في نوفمبر ١٩٤٩ بتوجيه سؤال بهذا المعنى الى محكمة العدل الدولية طالبة منها إفتاءها برأى استشاري في هذا الصدد. وفي ٣ مارس سنة ١٩٥٠ أجابت المحكمة بأن «القول بأن للجمعية العامة تقرر قبول دولة ما عضوا في المنتظم رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الامن مؤداه حرمان المجلس من سلطة هامة عهد الميثاق بها اليه، والغاء دوره في ممارسة وظيفة رئيسية من وظائف المنتظم»[١] ويفهم من ذلك أنه لا يكفي قرار الجمعية العامة لقبول الدولة في عضوية الأمم المتحدة بل لا بد ان يسبق قرارها في هذا الشأن صدور توصية من مجلس الأمن بذلك.

على أننا نلفت النظر الى انه اذا كان صدور التوصية في حد ذاته يعد

---

(١) C.I.J, Rec., 1950 pp. 4 et ss.

اجراء جوهريا لا يتم قبول الدولة بغير تحققه، الا ان ذلك لا يعني أن التوصية تلزم الجمعية العامة، فهذه الاخيرة تستطيع ان ترفض هذه التوصية، وبالتالي ترفض قبول الدولة عضوا في الأمم المتحدة.

المبحث الثاني

إيقاف العضوية وانتهاؤها

إذا ما توافرت الشروط الموضوعية والاجرائية التي سبق التعرض لدراستها في المبحث الاول بان الدولة المعنية تكتسب عضوية الامم المتحدة. والاصل ان هذه العضوية ينبغي لها ان تستمر ما لم يعترض استمرارها احد الأسباب المؤدية الى ايقاف العضوية أو الى انهائها.

وإيقاف العضوية قد يكون شاملا كما قد يكون جزئيا، وهو يعد دائما من قبيل الجزاء. اما انتهاء العضوية فقد يكون في صورة عقاب يوقعه المنتظم على الدولة العضو، كما قد يكون اراديا من جانب الدولة، وأخيرا قد يكون بسبب فقد الدولة أحد الشروط الموضوعية اللازم توافرها لاكتساب العضوية.

أولاً: إيقاف العضوية

إيقاف العضوية هو أحد الجزاءات التي توقعها الأمم المتحدة على الدولة العضو التي تتقاعس عن الالتزامات المفروضة على عاتق الدول الأعضاء[١]. وإيقاف العضوية قد يكون جزئيا يتمثل في الحرمان من حق التصويت في الجمعية العامة، وقد يكون شاملا لكافة حقوق العضوية.

---

(١) أنظر في هذا.
Ruzie D., Organisations Internationales et Sanctions Internationales, Paris, Armand Colin, 1971, p. 17 et ss.

١ - الايقاف الجزئي: الحرمان من حق التصويت في الجمعية العامة:

تنص المادة ١٩ من الميثاق على أنه « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة، حتى التصويت في الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائداً عنها، وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت، إذا اقتنعت بأن عدم السداد ناشيء عن أسباب لا قبل للعضو بها ».

وواضح أن المادة المذكورة تعالج الفرض الذي يقعد فيه أحد أعضاء الأمم المتحدة عن أداء التزاماته المالية تجاه المنتظم، وتنص على الجزاء الذي يوقع عليه في هذه الحالة. ونبدي الملاحظات التالية تعليقا على النص المذكور:

أ - ان الجزاء المنصوص عليه في المادة ١٩ يقع وفق ما توحي به صياغة النص - بقوة القانون وبصورة تلقائية دون حاجة لصدور قرار، ومع هذا فإن الجمعية العامة يجوز لها بقرار صادر منها - وبناء على سلطتها التقديرية - أن توقف العمل بهذا الجزاء، وتسمح بالتالي للعضو بالتصويت إذا قدرت أن تأخره راجع لسبب قاهر[١].

---

(١) في سنة ١٩٦٨ نازع مندوب الاتحاد السوفياتي في الصفة التلقائية لتوقيع الجزاء المنصوص عليه في المادة ١٩ من الميثاق وذلك بمناسبة حرمان كل من جمهورية الدومينيكان وهاييتي من التصويت في الجمعية العامة. ولقد جاء في خطاب بعث به المندوب السوفياتي إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن الوقف المنصوص عليه في المادة ١٩ يدخل في عداد المواد الهامة المنصوص عليها في المادة ١٨ من الميثاق والذي يقتضي لتوقيعه صدور قرار بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت. واستند في ذلك إلى الحجج الآتية:

أ- أن نص المادة ١٨ في فقرتها الثانية يقتضي قراراً صادراً بأغلبية الثلثين في حالة الإيقاف باعتبار أن ذلك يعد من قبيل المسائل الهامة.

ب- أن المادتين ١٨ و١٩ قد وردتا تحت ذات الفصل الخاص « بالتصويت » في الجمعية =

ب - أن الجزاء الموقــع وفقــا للمادة المــذكورة لا يتــداول سوى حــق

= العامة الأمر الذي يخضع المادة ١٩ لما جاء في المادة ١٨ من أحكام.

جـ - أن التفسير عن طريق مفهوم المخالفة لنص المادة ١٩ في القدر الذي تنص فيه على أن «للجمعية مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها» يفيد أن هذا الجزاء إنما يوقع عن طريق تصرف صادر عن الجمعية العامة.

د - أن المادة ١٦١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة تنص على أن «تقدم لجنة الاشتراكات Comité des contributions نصائحها إلى الجمعية العامة حول الإجراءات الواجب اتخاذها لتنفيذ المادة ١٩ من الميثاق» وهذا يفيد - في نظر المندوب السوفياتي - أن تطبيق الجزاء الوارد في المادة المذكورة منوط بالجمعية العامة.

ولقد رد الأمين العام على المندوب السوفياتي مؤكداً الصفة التلقائية لتوقيع الجزاء المنصوص عليه في المادة ١٩، مفنداً الحجج التي تضمنها ذلك الخطاب.

أ - فأما عن الحجة المستمدة من نص الفقرة الثانية من المادة ١٨ فهي متعلقة «بوقف الأعضاء عن حقوق العضوية والتمتع بمزاياها» أما المادة ١٩ فإنها تنص على جزاء خاص يوقع في حالة محددة. وهو جزاء لا يمس «بقية الحقوق والامتيازات» التي تتمتع بها الدول سواء في الجمعية العامة أو في بقية الأجهزة الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

ب - أما واقعة ورود المادتين ١٨ و١٩ تحت عنوان «التصويت» فيرجع إلى أن كلاً منهما تعالج مسألة متعلقة بالتصويت، فالأولى تعالج أسلوب ممارسة الدول الأعضاء لحقهم في التصويت والثانية تعالج وقف هذا الحق.

جـ - كذلك فإن استقراء المادة ١٩ يفيد بأن الجملة الأولى منها والخاصة بوقف حق العضو في التصويت جاء في صورة آمرة، بينما في الجملة الثانية المتعلقة بإعادة هذا الحق جاءت في صيغة جوازية للجمعية العامة.

د - أما عن تدخل اللجنة الخاصة بالاشتراكات لتقديم المشورة للجمعية العامة لتطبق المادة ١٩ فإنه يتم عندما تدفع الدولة المعنية الجزاء المنصوص عليه في المادة المذكورة بحجة أن هناك ظروفاً استثنائية ألجأتها إلى التأخر في تسديد اشتراكات العضوية، عندئذ فإن اللجنة المذكورة تبدي رأيها - فنياً - في هذا الصدد، لكي تتيح للجمعية العامة أن تستخدم الرخصة التي منحتها لها المادة ١٩ لدفع الجزاء.

أنظر في عرض هذا:

Ruzie , op. cit p. 19 et ss.

ويرى أستاذنا الدكتور طلعت الغنيمي أن رفع الجزاء يعتبر من قبيل المسائل الهامة التي يقتضى فيها توافر أغلبية الثلثين في القرار الصادر في شأنه: الأحكام العامة في قانون الأمم، التنظيم الدولي، المرجع السابق ص٩١٢.

التصويت في الجمعية العامة ومن هنا قيل بأنه إيقاف جزئي، فهو من ناحية لا يتناول كافة الحقوق الممنوحة للعضو وإنما يتناول حقه في التصويت فقط، وهو من ناحية أخرى لا يتناول حق العضو في التصويت في كافة الأجهزة، وإنما يتناوله في الجمية العامة فقط.

ولما كان شرط توقيع الجزاء هو تأخر الدولة العضو عن دفع الاشتراكات المستحقة عليها للمنتظم فإنه يثور التساؤل حول المقصود «بالاشتراكات المالية»، هل يقصد بها النفقات الإدارية العادية فقط، أم يقصد بها أي نفقات استثنائية أخرى قد تضطر الأمم المتحدة إلى إنفاقها عند ممارستها لاختصاصها؟

أثارت الإجابة على هذا التساؤل أزمة حادة في الأمم المتحدة سنة ١٩٦١ كادت أن تودي بها، وذلك عندما رفض كل من الاتحاد السوفياتي وفرنسا وبلجيكا الإسهام في نفقات قوات الطوارىء الدولية في كل من الشرق الأوسط والكنجو على أساس أن المقصود بالاشتراكات التي تلتزم بدفعها إنما تنصرف إلى النفقات العادية وليست النفقات الاستثنائية.

ولقد طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية تفسيراً للمادة ١٩ حول المقصود بالاشتراكات المالية وما إذا كانت تنصرف إلى النفقات الاستثنائية الخاصة بقوات الطوارىء الدولية، وأجابت المحكمة على هذا التساؤل بأن المقصود بنفقات المنتظم العادية والاستثنائية ومن ثم فإن الدولة العضو تلتزم بدفع اشتراكاتها المالية في نفقات المنتظم من كلا الطائفتين(١).

ومع ذلك أصر الاتحاد السوفياتي على مواقفه وارتفعت بعض الأصوات تطالب بحرمانه من حق التصويت في الجمعية العامة، مما أدى إلى تهديد المنتظم

(١) Avis Counsultatif concernant certaines dépenses des Nations Unies, C.I.J. Rec., 1962, p. 151.

بكامله بالانهيار، كما أدى ذلك الى شل الدورة التاسعة عشرة سنة ١٩٦٤ تجنباً لحدوث المواجهة. وبعد مساع حثيثة أمكن اقناع الاتحاد السوفياتي بالاسهام في حل الأزمة المالية للامم المتحدة بوجه عام دون الأشارة مع ذلك بأن هذه الاعانة تعد من قبيل الاشتراك في نفقات المنتظم الاستثنائية(١).

٢ - الايقاف الشامل عن ممارسة حقوق العضوية ومزاياها:

تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه « يجوز للجمعية العامة أن توقف أي عضو أتخذ مجلس الأمن حياله عملا من أعمال المنع او القمع، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها يكون ذلك بناء على توصية من مجلس الامن، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا ».

وتواجه هذه المادة الفرض الذي تخل فيه دولة عضو بمقتضيات السلم والأمن الدوليين على نحو يدفع مجلس الأمن إلى اتخاذ تدابير عقابية حيالها مما هو منصوص عليه في الباب السابع من الميثاق. عندئذ فإن للجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ان توقف هذه الدولة عن ممارسة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها(٢). ونبدي الملاحظات التالية تعليقاً على المادة المذكورة:

---

(١) أنظر محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق ص١٧٥، ٧٦ مفيد شهاب، المنظمات... المرجع السابق ص٩٩ وما بعدها.

(٢) أنظر في هذا:

Kelsen H., The Law of the United Nations, op. cit, pp. 112 and f.

ويرى أستاذنا الدكتور الغنيمي أن المقصود بحقوق العضوية هنا هي حقوق العضوية بمعناها الضيق، فلا ينصرف الحرمان إلى عضوية محكمة العدل الدولية.

ويرى من ناحية أخرى أن عبارة « مزايا » غير واضحة ذلك أن الميثاق لم يمنح « مزايا » سوى للدول الخمس الدائمة في مجلس الأمن، وبديهي أن توقيع هذا الجزاء على هذه الدول المذكورة أمر غير متصور لأن إرادتها وموافقتها لازمة لصدور توصية من المجلس بهذا الحرمان ».

الأحكام العامة لقانون الأمم، المرجع السابق ص٩١١.

أ ـ أن الجزاء الوارد في المادة الخامسة يستوعب الجزاء الوارد في المادة ١٩ إذ أنه يؤدي إلى الحرمان من حقوق العضوية بما فيها ـ بطبيعة الحال ـ الحرمان من حق التصويت في الجمعية العامة، بل ويتجاوزه الى بقية الحقوق الأخرى كالعضوية في الأجهزة المختلفة وما تمنحه للعضو من حقوق.

ب ـ أن توقيع هذا الجزاء مشروط باتخاذ إجراء مركب: توصية من مجلس الأمن يقترح فيها توقيع الجزاء يعقبه قرار صادر من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين بتوقيع الجزاء المذكور. ويلاحظ أن التوصية الصادرة من مجلس الأمن تتناول أحد المسائل الموضوعية التي تقتضي الموافقة الاجماعية للدول الخمس الدائمة في مجلس الأمن، أو على الأقل عدم الاعتراض عليها صراحة. وهذا ما يستفاد منه أنه لا يتصور من الناحية العملية توقيع مثل هذا الجزاء على أحد الدول الخمس المذكورة لتمتعها بحق الاعتراض الموقف للقرار.

ج ـ انه إذا كان توقيع الجزاء المذكور مشروطاً بتوصية من مجلس الأمن وقرار الجمعية العامة، فإن رفع الجزاء منوط بمجلس الأمن وحده دون حاجة إلى تدخل من الجمعية العامة.

ثانياً ـ انتهاء العضوية

الشروط الموضوعية التي نصت عليها المادة الرابعة من الميثاق لاكتساب العضوية في الأمم المتحدة ليست شروط ابتداء فقط (أي شروط يلزم توافرها لحظة التقدم بطلب العضوية) وإنما هي شروط استمرار أيضاً، بمعنى أنه يلزم إستمرار توافرها كشرط لاستمرار العضوية. ومعنى هذا أنه إذا انقطع هذا الاستمرار انتهت العضوية.

ومن ثم فاذا كانت المادة الرابعة قد جعلت العضوية مباحة «لجميع الدول» فانها بذلك قد جعلت صفة «الدولة» أول شرط موضوعي ـ كما سبق القول ـ للعضوية. وهذا يعني أن فقدان هذه الصفة يؤدي الى انتهاء العضوية؛

وذلك بطرح مشكلة فقدان هذه الصفة كسبب من أسباب انتهاء العضوية.

ومن ناحية أخرى اشترطت المادة المذكورة على الدولة طالبة للعضوية «أن تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها الميثاق، وهذا يعني أن الدولة ينبغي أن يستقر لديها الشعور بهذا الالتزام كشرط لاستمرار عضويتها، وبالتالي فإنه في الوقت الذي تشعر فيه الدولة بعدم رغبتها في استمرار هذا الالتزام لسبب أو لآخر فإن لها أن تنهي عضويتها في المنتظم، وهذا يطرح مشكلة أنسحاب دولة ما من عضوية الأمم المتحدة كسبب من أسباب انتهاء العضوية.

وإذا كانت المادة الرابعة تنص أخيراً على أنه يشترط أن ترى الأمم لمتحدة أن الدولة طالبة العضوية «قادرة على تنفيذ الالتزامات..» الناشئة عن الميثاق «وراغبة في ذلك، فان تقدير الامم المتحدة بتوافر هذا الشرط ينبغي أن يستمر. وعلى ذلك فان المنتظم إذا رأى في أي وقت أن دولة ما قد أخلت بالتزاماتها الناشئة عن الميثاق فانه يستطيع أن ينهي عضويتها بقرار صادر منه وهذا يطرح مشكلة الفصل من عضوية الامم المتحدة.

وفيما يلي نعرض لكل سبب من الاسباب الثلاثة المذكورة لانتهاء العضوية في الأمم المتحدة.

أولاً: انتهاء العضوية بسبب فقدان وصف الدولة:

على الرغم من أن الميثاق جاء خلواً من نص يقرر إنتهاء العضوية إذا فقد العضو وصف الدولة إلا أنه يمكن استخلاص مثل هذه النتيجة من مفهوم المادة الرابعة.

وإذا استعرضنا السوابق التاريخية التي اثير فيها التساؤل حول مدى احتفاظ العضو بوصف الدولة نجد أنها قد تتخذ إحدى صورتين:

الصورة الأولى: تتمثل في فقدان دولة قائمة تتمتع بالعضوية في الامم المتحدة لجزء من اقليمها. والسابقة الأولى لهذه الصورة في تاريخ الأمم المتحدة

توافرت عندما استقلت الباكستان عن الهند سنة ١٩٤٧[1]. فقد أثار مندوب الارجنتين عندئذ مشكلة مدى احتفاظ دولة الهند السابقة على الانفصال بصفتها كدولة، وذهب الى أن دولة الهند ودولة الباكستان تعتبران دولتين جديدتين خلفت دولة الهند السابقة، ومن ثم فإن هذه الاخيرة تفقد عضويتها في الامم المتحدة، ويصبح من اللازم بالنسبة للدولتين الجديدتين أن تتقدما بطلب جديد لاكتساب العضوية وفقاً لنص المادة الرابعة من الميثاق.

على أن الامم المتحدة لم تقر وجهة النظر الارجنتينية وذهب الى ان دولة الهند الجديدة تعد امتداداً لدولة ما قبل الانفصال، ويصبح على الباكستان وحدها إن أرادت اكتساب عضوية الامم المتحدة أن تتقدم بطلب للعضوية وفقاً للمادة الرابعة من الميثاق[2].

ولقد اتبع هذا الحل بالنسبة للحلات الأخرى المشابها كانفصال موريتانيا عن المغرب، وانفصال بنجلاديش عن الباكستان.

الصور الثانية: وتعرض في حالة اندماج دولة أو أكثر بعضها مع البعض الآخر ونشأة دولة جديدة من هذا الاندماج. وعند ئذ فإن الدولة الجديدة تحتل مقعداً واحداً يحل محل المقاعد المتعددة التي كانت تحتلها من قبل الدول المندمجة، والسبب في ذلك واضح وهو أن الدول المندمجة قد فقدت شخصيتها

---

(١) أنظر محمد حافظ غانم، المنظمات.، المرجع السابق ص١٤٥ وما بعدها إبراهيم العناني، المرجع السابق ص ـ ١٢٨ ـ ١٣٠.

Zemanek, State Succession after Decolonisation, R.C.A.D.I., 1965/111, P. 245 and f.

(٢) Yuen–Li , Admission of Indian States in the United Nations, A.J.I.L., 1949, P. 144.

Ronzitti, La successione Internazionale tra Stati, Milano, Giuffré, 1970 p. 203 e s.

وانظر أيضاً:

Conforti, op. cit p. 70 e s.

الدولية القديمة، ثم تداخلت جميعاً في تكوين الشخصية الدولية للدولة الجديدة والأمثلة التاريخية على ذلك عديدة لعل أهمها السابقة المتعلقة باندماج مصر وسوريا بموجب اتفاقية الوحدة سنة ١٩٥٨ وتكوينهما للجمهورية العربية المتحدة وكذلك الحال بالنسبة لاندماج كل من تنجانيقا وزنزبار وتكوينهما لجمهورية تنزانيا سنة ١٩٦٤[١].

---

(١) حاول بعض الفقهاء أن يفرق بين اندماج دولتين أو أكثر بعضها للآخر، وبين استيعاب دولة لدولة أخرى أو أكثر. ففي الحالة الأولى تفقد جميع الدول المندمجة شخصيتها الدولية السابقة على الاندماج، وبالتالي تفقد عضويتها في الأمم المتحدة ليحل محلها جميعاً الشخص الدولي الجديد المتمثل في الدولة الناشئة عن هذا الاندماج. أما في المسألة الثانية فإن الدولة المستوعبة، (بكسر العين) تحتفظ شخصيتها الدولية السابقة، وبعضويتها في الأمم المتحدة بينما تفقد الدولة المستوعبة (بفتح العين) شخصيتها الدولية وعضويتها في الأمم المتحدة السابقة على الاستيعاب. أما المعيار الذي استندوا إليه في هذه التفرقة فهو النظر إلى مدى استمرار أجهزة الحكم السابقة على عملية الاندماج أو الاستيعاب. ففي الحالة الأولى يذهب هذا الفريق إلى انقضاء أجهزة الحكم السابقة على الاندماج ونشأة أجهزة حكم جديدة خاصة بالدولة الجديدة. بينما في الحالة الثانية تستمر أجهزة الحكم في الدولة المستوعبة بل قد تمتد إلى الدولة أو الدول التي شملتها عملية الاستيعاب. ويضرب مثلاً لهذه الصورة الأخيرة بالوحدة بين مصر وسوريا حيث استوعبت مصر سوريا. ويستدل على ذلك بأن سوريا هي التي فقدت مقعدها في الأمم المتحدة بعد تمام الوحدة، كما أنها استعادت هذا المقعد بعد الانفصال.

أنظر كورنفورتي، المرجع السابق ٧١ وما بعدها.

وانظر بصفة عامة في السابقة المتعلقة بالوحدة مع سوريا وأثرها في عضوية كل من مصر وسوريا في الأمم المتحدة:

Cotran, Some Legal aspects of the United Arab Republic and the United Arab States, I.C.L.Q., 1959, p. 357.

على أننا لا نتفق مع هذا الرأي ذلك لأنه يستند إلى معيار غير ثابت، كما يصعب الوقوف عليه والتأكد منه. ومن ناحية أخرى فإن الاستدلال بالمثل المتعلق بالوحدة بين مصر وسوريا لا يقوم دليلاً يسند هذا الرأي في أن الجمهورية العربية المتحدة ـ وليس جمهورية مصر ـ هي التي احتلت مقعداً واحداً حل محل مقعدي مصر وسوريا الأمر الذي يصعب معه معرفة أي من الدولتين فقدت شخصيتها واستوعبتها الدولة الأخرى. أما في حالة الانفصال فإن مصر رغبت ـ بما لها من سيادة ـ في الاحتفاظ باسم الجمهورية العربية المتحدة لأسباب قومية فكان لها ما أرادت واستمرت بالتالي في احتلال مقعد ج.ع.م، بينما استعادت سوريا مقعدها دون =

ثانياً ـ انتهاء العضوية بسبب الانسحاب من الأمم المتحدة[1]

جاء ميثاق الأمم المتحدة ـ على عكس ما كان عليه الحال في عهد عقبة الأمم[2]ـ خلوا من النصوص المتعلقة بحكم الانسحاب من المنتظم، فلا هو يبيحه ولا هو يحظره. ولقد جاء ذلك المسلك عن عمد من جانب واضعي الميثاق. وذكر في تقرير اللجنة المختصة بصياغة هذا الأخير أن الدافع إلى الإغفال النص على حكم الأنسحاب هو أن «الميثاق لا ينبغي له أن يتضمن نصاً يجيز الإنسحاب من الهيئة الدولية أو يمنعه. وإنها لتقدر أن من أخص واجبات الأمم التي تنتظم في سلك العضوية أن تسير قدماً في طريق التعاون داخل الهيئة في سبيل حفظ السلام والأمن الدولي. على أنه إذا أحست دولة من الدول في ظروف استثنائية أنه لا مناص لها من الإنسحاب وإلقاء عبء حفظ السلام

= حاجة لاتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة الرابعة رغبة في تبسيط الإجراءات، خاصة وأن قرار إعادة قبول الدول المذكورة قد صدر بإجماع الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ أكتوبر سنة ١٩٦٣.

(١) أنظر في هذا الموضوع:

Nizard Lucion, Le retrait de l'Indonésie des Nations Unies; A.F.D.I., 1965, P. 498 et s.

Schwelb E., Withdrawal From the United Nations, the Indonesian intermezzo, A. J. I. L., 1967 p. 661 and f.

Beche – Loreti, il recesso dalle Organizzazioni internazionali, Milano, Giuffré, 1967, p. 85. e ss.

وانظر أيضاً:

حامد سلطان، انسحاب أندونيسيا من الأمم المتحدة، المجلة المصرية للقانون الدولي المجلد ٢١، ١٩٦٥، ص٢٣ وما بعدها.

محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم، المرجع السابق، ص٥٦٩ وما بعدها.

مفيد شهاب المنظمات الدولية، المرجع السابق، ٢٤٣ وما بعدها.

(٢) كان عهد عصبة الأمم ينص في الفقرة الثالثة من المادة الأولى على حق كل دولة من الدولة الأعضاء أن تنسحب من العصبة بعد مرور سنتين من الأخطار بالانسحاب، وبشرط أن تكون الدولة قد وفت بالتزاماتها الدولية بما فيها تلك الناشئة عن العهد.

والأمن الدولي على عاتق الأعضاء الآخرين فليس مما يدخل في أغراض الهيئة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار في التعاون داخل الهيئة... كذلك لا يدخل في أغراض الهيئة أن ترغم عضواً على البقاء فيها إذا كانت حقوقه والتزاماته قد تغيرت بسبب تعديل أدخل على الميثاق لم يشترك في الموافقة عليه ولا قبل له بقبوله، أو إذا كان التعديل الذي أقرته الأكثرية المطلوبة في الجمعية العامة أو في مؤتمر عام لم يحصل على تصديق العدد اللازم من الدولة لكي يصبح نافذاً »[١].

وإزاء هذا الصمت المتعمد حاول الفقه الإجابة على الاسئلة التي تثار حول مدى إمكانية الإنسحاب من الأمم المتحدة، وذهب في هذا الصدد إلى مذهبين: أولهما يرى أن الإنسحاب إذا كان يتضمن إنهاء العلاقة بين الدولة المنسحبة وبين الأمم المتحدة، فإنه يعني أيضاً تحلل الدولة المنسحبة من معاهدة هي الميثاق. ولما كان هذا الأخير لم ينص على ما يفيد إباحة الإنسحاب أو حظره فمعنى ذلك أن التحلل منه يخضع للقواعد العامة للتحلل من المعاهدات الدولية والتي يأتي على رأسها مبدأ تغير الظروف : ribus sic standibus كسبب من أسباب الإنسحاب من معاهدة دولية حتى بالإرادة المنفردة[٢].

أما الاتجاه الثاني فيرى أن حق الإنسحاب يعد نتيجة طبيعية لما تتمتع به الدولة من سيادة حيث لا يمكن إجبار دولة على البقاء في عضوية منتظم ما متى فقدت الرغبة في الاستمرار في عضويته »[٣]. وذلك لأن الدول « إذا كانت مستعدة للاشتراك الدائم في منظمة دولية، يمكن تعديل ميثاقها للقضاء على عيوبه التي يكشف عنها التطبيق العملي، فهي ليست مستعدة لربط نفسها

---

(١) نقلاً عن الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة... المرجع السابق ص٥٦٩ هامش ٢.

(٢) كلسن، قانون الأمم المتحدة، المرجع ص١٢٢ وما بعدها.

(٣) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ص١٧٧.

بصورة مؤبدة بمنظمة يمكن أن تبقى أوجه القصور التي تتضمنها مفروضة عليها بصورة أبدية »[1].

ويلاحظ ـ كما يرى الاستاذ الدكتور حامد سلطان بحق ـ أنه « اذا تراءى لدولة عضو في المنظمة أن تنسحب منها من غير أن تسوغ انسحابها، أو إذا سوغت أنسحابها ولكن المنظمة رأت أن هذا التسويغ لا يقوم على أساس من الحقيقة... فإن الهيئة لا تستطيع على الرغم من ذلك منع الإنسحاب أو القضاء على آثاره، وذلك لأن الجزاء في هذه الحالات مفقود »[2].

والواقع أن ميثاق الأمم المتحدة وإن لم ينص صراحة على حق الدولة العضو الإنسحاب من المنتظم إلا أنه يمكن استخلاص ذلك المعنى من مفهوم المخالفة للفقرة الأولى من المادة الرابعة التي اشترطت ـ فيما اقتضته من شروط موضوعية لاكتساب العضوية ـ ان تكون الدولة راغبة في الالتزام بالميثاق. والشروط الموضوعية تعد شروط بقاء وليست فقط إبتداء بمعنى ضرورة استمرار توافر هذه الشروط طالما ظلت العضوية قائمة، فإذا انقطع هذا الاستمرار فقدت العضوية شرطا من شروط وجودها. وعلى ذلك فإن فقدت الدولة رغبتها في الاستمرار في الالتزام بالميثاق فإنه لا يبقي سوى إنسحابها من عضوية المنتظم.

والسابقة الوحيدة لإنسحاب دولة من عضوية الأمم المتحدة هي المتعلقة بإنسحاب اندونيسيا احتجاجاً على قبول ماليزيا في عضوية مجلس الأمن وقد تم انسحابها بموجب خطاب ارسله وزير خارجيتها الى الأمين العام للامم المتحدة في ٢٠ يناير سنة ١٩٦٥ . ولقد حاول الأمين العام للأمم المتحدة في رده على هذا الخطاب أن يتلافى تكييف تصرف اندونيسيا بأنه انسحاب ، الأمر الذي يسر وصف هذا التصرف عندما ارادت العودة الى الأمم المتحدة بأنه كان وقفاً

(١) عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص١٨٨ .
(٢) حامد سلطان، انسحاب أندونيسيا من الأمم المتحدة ، المرجع السابق، ص٢٨ .

للتعاون مع المنتظم أو أنه كان مقاطعة من جانب اندونيسيا لجلسات اجهزة الامم المتحدة[1]. ولقد عادت اندونيسيا الى المتحدة في ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦٦.

ثالثاً: انتهاء العضوية بسبب الطرد من المنتظم:

تنص المادة السادسة من الميثاق على أنه «اذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة في انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية ان تفصله من الهيئة بناء على توصية من مجلس الأمن».

ويعد الطرد المنصوص عليه في المادة المذكورة نتيجة لانقطاع احد الشروط الموضوعية اللازمة للاحتفاظ بعضوية الأمم المتحدة وهو الشرط الخاص باقتناع الامم المتحدة بقدرة الدول على الالتزام بأحكام الميثاق ورغبتها في ذلك. فعندما تمعن الدولة العضو في خرق أحكامه فإن المنتظم يستطيع ان يستنتج من ذلك عدم قدرة الدولة المعنية في الالتزام بأحكام الميثاق أو عدم رغبتها في ذلك. ويستطيع عندئذ أن ينهي عضويتها بالفصل. على أن المادة السادسة إذ تنص على إمعان العضو في مخالفة أحكام الميثاق فإنها بذلك تشير الى ضرورة أن تكون المخالفة على قدر من الجسامة يتناسب مع جسامة العقاب الموقع، وبالتالي لا يكفي - كما ذهب الفقه بحق - أن ترتكب الدولة مخالفات بسيطة لكي تتعرض لمثل هذا الجزاء القاسي. وعلى أي حال فإن المرجع في تقدير ذلك هو الأمم المتحدة ذاتها.

ويتم فصل العضو بقرار صادر من الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها بعد تلقيها توصية بذلك من مجلس الأمن. ويراعى أن مسألة فصل الاعضاء شأنها شأن قبول العضوية - تعد من قبيل المسائل الموضوعية التي يشترط فيها موافقة الدول الأعضاء الخمس الدائمة على التوصية أو على الأقل عدم اعتراض احدها عليها صراحة.

---

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق ص٢٤٨.
Nizard, op cit p. 500.

الفصل الثاني

المظهر العضوي لبنيان الأمم المتحدة

الأجهزة الرئيسية والأجهزة الفرعية:

فرق الميثاق بين الأجهزة الرئيسية والأجهزة الفرعية، فالأولى نص الميثاق عليها بالاسم، فهي واردة اذن على سبيل الحصر بحيث لا يجوز للأمم المتحدة - طالما ظل الميثاق على ما هو عليه بدون تعديل - إنشاء أجهزة رئيسية أخرى. أما الأجهزة فلقد أتاح الميثاق للمنتظم بموجب الفقرة الثانية من المادة السابقة من الميثاق أن ينشىء الأجهزة الفرعية التي يرى ضرورتها لممارسة وظائفه. وحيث أن انشاء مثل هذه الأجهزة يخضع للسلطة التقديرية للجهاز المنشىء فإنها لا تدخل بذلك تحت حصر، وإنما تحكمه ضوابط معينة ندرسها من بعد.

وسوف نقتصر في هذا الفصل على دراسة الأجهزة الرئيسية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة السابعة من الميثاق وهي:

مجلس الأمن والجمعية العامة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أما الأجهزة الفرعية، فإننا نكتفي بما سبق أن عرضنا له بشأنها في القسم الأول من هذا المؤلف.

المبحث الأول

مجلس الأمن

يتكون مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً[1] من بين الأمم المتحدة وهو بذلك ـ وعلى خلاف الجمعية العامة كما سيأتي البيان ـ جهاز ذو تمثيل محدود.

ولقد فرقت المادة ٢٣ من فقرتها الأولى بين طائفتين من أعضاء مجلس الأمن: الاعضاء الدائمون والاعضاء غير الدائمين. فالطائفة الأولى تتكون من خمس دول معينة بالاسم وهي: الصين، وفرنسا، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا، والولايات المتحدة الامريكية[2]. أما الطائفة الثانية فإنها تتكون من عشرة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة بصفة دورية لمدة سنتين. ويتم انتخابهم بقرار صادر من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين.

---

(١) كان عدد أعضاء مجلس الأمن أحد عشر عضواً بينهم خمس دائمون، على أن عدد الأعضاء قد زاد بعد ذلك بموجب تعديل لنص المادة ٢٣ الى خمسة عشر عضواً منهم خمس دائمون، وقد دخل هذا التعديل الى حيز التنفيذ في ٣١ أغسطس سنة ١٩٦٥.

(٢) يرى موريس فلوري أن الدول الخمس الدائمة كانت تمثل ـ عند نشأة الأمم المتحدة ـ القوى الموجهة للسياسة الدولية بلا منازع حيث كانت مكونة للتحالف المنتصر في الحرب العالمية الثانية، أما الآن فان تطور المجتمع الدولي وتغير موازين القوى قد كشف عن وجود دول أو تكتلات دولية لها أثرها الكبير على توجيه العلاقات الدولية، كما فقدت بعضاً من الدول الكبرى وزنها المؤثر الذي كان لها من قبل.

Flory Maurice, L'organisation des Nations Unies, juris-classeur de droit international, 1970, Fasc, 122 p. 3, No. 3.,

وبعد أن ذكرت الفقرة الأولى من المادة ٢٣ الدول الأعضاء الدائمة في مجلس الأمن نصت على أن توزيع مقاعد الدول غير الدائمة ينبغي ان « يراعي أيضاً التوزيع الجغرافي العادل ». ويثور التساؤل حول المقصود بهذه العبارة، وما إذا كان تفسيرها ينبغي ان يتم وفقاً لاعتبارات جغرافية بالمعنى الدقيق أم وفقاً لاعتبارات سياسية بحيث يراعى فيها اقامة توازن بين الدول التي تنتمي الى مذاهب سياسية مختلفة؟

حاولت الدول الكبرى إعطاء تفسير العبارة المذكورة، فاتفقت فيما بينها في سنة ١٩٤٦ على أن توزع المقاعد غير الدائمة (وكانت قبل تعديل المادة المذكورة ست مقاعد) على النحو التالي: مقعدان لدول امريكا اللاتينية، مقعد لدول الكومنولث البريطاني مقعد لدول الشرق الأوسط، مقعد لدول أوروبا الشرقية ومقعد لدول أوروبا الغربية[1].

ولقد أعطى المقعد الخاص بدول أوروبا الشرقية في السنين الأولى من حياة الأمم المتحدة الى دولتين تنتميان الى الكتلة الشيوعية وهي: بولندا سنة ١٩٤٦ وأوكرانيا سنة ١٩٤٨. على ان ذلك المقعد أعطي بعد ذلك لدولتين تنتميان جغرافياً الى أوروبا الشرقية - تقريباً - ولكنهما تنتميان مذهبياً الى الكتلة الرأسمالية، وهما اليونان وتركيا ولقد أثار ذلك الاتحاد السوفييتي واحتج على الجمعية العامة بشدة بدعوى أن انتخاب الدولتين المذكورتين يعد انتهاكاً لاتفاق الشرفاء بين الدول الكبرى الذي أشار الى كيفية توزيع المقاعد غير الدائمة، وتمسك بأن تفسير عبارة التوزيع الجغرافي العادل الواردة في المادة ١/٢٣ ينبغي ان يتم على ضوء الاعتبارات السياسية بالإضافة الى الاعتبارات الجغرافية.

---

(١) وهو ما يعرف باسم اتفاق الشرفاء بين الدول الكبرى والذي تم شفوياً سنة ١٩٤٦. أنظر في هذا: بطرس غالي، مبدأ التوزيع الجغرافي العادل، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٠، ٥٣.

والواقع ان دعوى الاتحاد السوفييتي لا يمكن قبولها، نظراً لأن الطبيعة الملزمة لاتفاق الشرفاء محل شك كبير خارج نطاق من أبرم بينهم كما ان قيمته بالنسبة للجمعية العامة - المختصة بانتخاب الاعضاء غير الدائمين - لا تتعدى مجرد الاستهداء بحيث يجوز لها الاخذ به او الاعراض عنه.

وفي سنة ١٩٦٣ أصدرت الجمعية العامة «توصية» تتضمن شقين: احدهما يوصي بتعديل نص المادة ٢٣ بزيادة عدد المقاعد غير الدائمة من ست مقاعد الى عشر كما دعت الدول الاعضاء الى التصديق على ذلك التعديل، (وقد دخل حيز التنفيذ بعد تصديق ثلثي الدول الاعضاء عليه وفقاً لنص المادة ١٠٨ من الميثاق)[١]. أما الشق الثاني فانه يتضمن المعيار الذي توزع على ضوئه المقاعد العشر المذكورة حيث قررت ان يتم التوزيع على النحو التالي: خمس تخصص لدول افريقيا وآسيا، مقعد لدول اوروبا الشرقية مقعدين لدول امريكا اللاتينية، ومقعدين لدول أوروبا الغربية[٢].

هذا الشق الثاني من التوصية المذكورة لا يعد تعديلا للميثاق، كما أنه لم يكن محلا لتصديق الدول الاعضاء، ولذلك فإنه يمكن التساؤل عن القيمة القانونية التي يمكن ان نعطيها لمثل هذا المعيار؟ نرى ان ماتضمنه الشق الثاني من التوصية المذكورة لا يعد - بذاته - ملزماً للدول الاعضاء بل يعد بمثابة توجيه فحسب يمكن لهؤلاء ان يخرجوا عليه وألا يربطوا أنفسهم به ومع ذلك فإن اضطراد ما جرى عليه العمل في الأمم المتحدة من اتباع المعيار المذكور عند انتخاب الاعضاء غير الدائمين قد خلق - في رأينا - عرفاً داخلياً ملزماً

---

(١) تنص المادة ١٠٨ على أن «التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق تسري على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية العامة، وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين وفقاً للأوضاع الدستورية في كل دولة».

(٢) أنظر كونفورتي، المرجع السابق، ص١١٢ وما بعدها وأنظر كذلك:

Schwelb, Amendment to art. 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations, A.J.I.L. 1865 p. 834 f.

لاعضاء الجمعية العامة بحيث يلتزمون بأتباع ذلك المعيار. وعلى ذلك فإن التوصية ليست هي التي تلزم الدول الاعضاء وإنما العرف الذي نتج عن تكرار سلوك أعضاء الجمعية العامة على اتباع المعيار المذكور. وتصبح التوصية عندئذ موجهة لسلوك الدول الاعضاء نحو تكوين العرف الداخلي للأمم المتحدة[1].

اختصاصات مجلس الأمن

اسند ميثاق الأمم المتحدة العديد من الإختصاصات لمجلس الأمن يمكن تركيزها في طائفتين: أولها تتضمن الإختصاصات الرئيسية لمجلس الأمن، وهي المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي، وثانيها تتضمن بعض الإختصاصات ذات الطابع الإداري.

أولاً: الاختصاص بحفظ الأمن والسلم الدوليين

أسند الميثاق الى مجلس الأمن المسؤولية الرئيسية في حفظ الأمن والسلم الدولي. ولقد نصت المادة ٢٤ من الميثاق على ذلك حيث جاء في فقرتها الأولى انه «رغبة في ان يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالا، يعهد اعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والامن الدولي ويوافقون على ان هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات».

ولقد أتاح لمجلس الامن لكي ينهض بمسؤولياته في هذه الصدد عدة اختصاصات، وزوده بالوسائل المختلفة التي تمكنه من تحقيق هذه الغاية. وقد قسم الميثاق هذه السلطات الى طائفتين:

---

(١) أنظر في تكوين العرف الداخلي في المنتظم: مؤلفنا المشار إليه من ٣١٨ وما بعدها.

الطائفة الأولى: تتضمن الإختصاصات التي يمارسها مجلس الأمن عندما يتعلق الأمر بنزاع دولي يخشى معه تعكير صفو العلاقات الودية بين الدول، أو كان من شأنه أن « يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر » وعليه عندئذ ان يقوم بحل هذه المنازعات حلا سلمياً عن طريق المفاوضة والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأ الى الوكالات والتنظيمات الإقليمية[1].

ويراعي ان الفصل السادس من الميثاق قد تضمن النصوص التي تحدد اختصاصات وسلطة مجلس الأمن في سبيل « حل المنازعات حلا سلمياً ».

والطائفة الثانية: وتتضمن الاختصاصات والسلطات التي يمارسها مجلس الأمن عندما يتحقق من وجود تهديد فعلي للسلم والأمن الدولي، أو وقوع العدوان[2]، وعندئذ فقد أجاز الميثاق لمجلس الأمن اتخاذ تدابير أشد صرامة،

---

(١) المادة ٣٣ من الميثاق.

(٢) رغم أن الميثاق قد اسند لمجلس الأمن سلطات معينة، في حالة التحقق من وجود تهديد فعلي للسلم والأمن الدولي، أو وقوع عدوان إلا أنه لم يضع تعريفاً « للعدوان » وترك الأمر للأمم المتحدة ذاتها وفقاً لما تمليه ظروف المجتمع الدولي. ولقد فشلت الأمم المتحدة لفترة طويلة - رغم اهتمامها - في وضع تعريف محدد للعدوان:

أنظر:

Spiropoulos, La question de la définition de l'agression devant les Nations Unies, Mélamges Gidel, Paris, p. 543.

على أنه في عام ١٩٧٤ أقرت الجمعية مشروع تعريف العدوان الذي رفع اليها من اللجنة الخاصة التي أسندت اليها هذه المهمة. وجاء فيه أن العدوان هو « استخدام القوة المسلحة بواسطة دولة ضد سيادة دولة أخرى أو سلامتها الاقليمية أو استقلالها السياسي، أو على أي وجه آخر لا يتفق وميثاق الأمم المتحدة كما هو مقرر في هذا التعريف ».

نقلا عن مفيد شهاب، المنظمات... المرجع السابق ص٢١٢.

وأنظر في تفصيل كبير في تعريف الأمم المتحدة للعدوان:

إذ أباح له اتخاذ إجراءات عقابية قد تصل الى حد استعمال القوة لمنع خطر تهديد الأمن والسلم الدولي أو قمع العدوان. وهذا ما تضمنته نصوص الباب السابع من الميثاق والمتعلقة « بما يتخذ من اعمال في حالة تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان ».

ونحن لو ألقينا نظرة على هاتين الطائفتين من السلطات التي منحت لمجلس الأمن وما يوجد بينهما من تفاوت، فإنه يمكننا ان نبدي الملاحظات الآتية:

أ ـ انه بالنسبة للطائفة الأولى من السلطات والإختصاصات نجد ان تدخل مجلس الأمن يقتصر على محاولة التوفيق والمصالحة بين أطراف النزاع أو محاولة دفعهم للاحتكام الى القضاء الدولي. ومجلس الأمن يحتاج بالضرورة الى تعاون الدول أطراف النزاع أنفسهم حتى يمكن ان تثمر هذه الجهود. أما بالنسبة للطائفة الثانية من الإختصاصات والسلطات فإن مجلس الأمن يستطيع ان يمارسها دون حاجة الى تعاون الدول التي أثارت الأزمة المهددة للسلم والأمن الدولي، اذ يستطيع مجلس الأمن ان يتخذ الإجراءات الكفيلة بدفع خطر الإخلال بالسلم وقمع العدوان حتى ولو وصل به الأمر الى استخدام القوة.

ب ـ ان تفاوت سلطات وإختصاصات مجلس الأمن المنصوص عليها في كل من الطائفتين المذكورتين ينعكس أثره على الوسائل القانونية التي أتيحت للمجلس لكي يمارس هذه السلطات والإختصاصات. فبينما نجد ان الوسائل القانونية المستعملة في الطائفة الاولى تتمثل ـ كقاعدة عامة ـ في « التوصيات » التي لا تلزم بالضرورة من توجه اليه، نجد انه بالنسبة للطائفة الثانية من الإختصاصات والسلطات فإن الوسائل القانونية تتمثل كقاعدة عامة في القرارات الملزمة للمخاطبين بأحكامها[1].

Rambaud Patrick, La définition de l'agression par l'O.N.U., R.G.D.I.P., 1976 No. 3,

(١) أنظر مقدمة التقرير السنوي المقدم من الامين العام الى الجمعية العامة للفترة ما بين ١٦ يونيو =

جـ - ان التدابير التي يتخذها مجلس الأمن وفقاً للطائفة الأولى من السلطات والاختصاصات لا يمكن وصفها بوصف الجزاء الذي يوقع على عاتق الدول المتنازعة، بينما يمكن ان نصف الاجراءات التي تتخذ وفقاً للطائفة الثانية بأنها إجراءات عقابية.

بعد هذه الملحوظات نشرع في تفصيل سلطات واختصاصات مجلس الأمن التي أتاحها له الميثاق للحفاظ على الأمن والسلم الدوليين فنبدأ أولا بالوسائل السلمية، ثم نعقبها بالتدابير العقابية.

١ - وسائل حل المنازعات حلاً سلمياً

تضمن الفصل السادس من الميثاق - كما سبقت الإشارة - النصوص التي تتعلق بالإختصاصات والسلطات التي يجوز لمجلس الأمن اتخاذها ازاء أي نزاع أو موقف من شأنه تهديد الأمن والسلم وتعريضها للخطر[١].

= سنة ١٩٦٠ الى ١٥ يونيو سنة ١٩٦١ والذي جاء فيه:

«Par l'article 25, les Etats membres de l'O.N.U. sont convenus d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil et conférent ainsi un caractére oblégatoire aux décisions du conseil sauf, bien entendu, lorsque ces decisions revétent la forme de recommandation au sens du chapitre VI au de certains autres articles de la charte».

Manin Ph., l'organisation des Nations Unies et le mantient de la paix, le respect du consentement de l'Etat, Paris, L.G.D.J., 1971 p. 13 et s.

(١) ثار الخلاف تحديد المقصود بالنزاع والموقف، وهل يوجد بينهما خلاف خاصة وان بعض نصوص الميثاق تتحدث تارة عن النزاع فحسب، وتارة أخرى عن النزاع والموقف. ولا نريد ان ندخل في تفاصيل هذا الخلاف الفقهي. كل ما نريد تأكيده هو أنه لا فارق - في رأينا - بين كلا الاصطلاحين لما ينطوي عليه كل منهما - حتى ولو كان ذلك بدرجات متفاوتة - من ادعاء من جانب فريق من الدول، ومنازعة فريق آخر في هذا الادعاء. هذا بالإضافة لانعدام النتائج العملية للتفرقة بين كلا المصطلحين.

اختصاص مجلس الأمن وفقاً للمادتين ٣٣ ـ ٣٦ من الميثاق:

نصت المادة ٣٣ في فقرتها الاولى على تعداد لبعض الوسائل التي يمكن لمجلس الأمن ان الدول المتنازعة الى اللجوء لها لحل منازعاتهم سلمياً وهي « المفاوضة والتحقيق، والوساطة، والتوفيق، والتحكيم، والتسوية القضائية، أو اللجوء الى المنتظمات الإقليمية ». ونلفت النظر منذ البداية الى ان الوسائل المذكورة جاءت على سبيل التمثيل وليس على سبيل الحصر بدليل وجود العبارة الاخيرة من الفقرة الاولى من المادة ٣٢ والتي تقرر «أو غيرها من الوسائل السلمية الاخرى... ».

وتقرر الفقرة الثانية من نفس المادة ان مجلس الامن يدعو أطراف النزاع الى ان يسووا ما بينهم من نزاع بالطرق السلمية. اما المادة ٣٦ فانها تنص في فقرتها الاولى على ان « لمجلس الامن. أن يوصي بما يراه ملائماً من الإجراءات او طرق التسوية ». ويلاحظ ان نص المادة ٣٦ يختلف عن نص المادة ٣٣، ففي المادة ٢٣ نجد ان مجلس الامن يدعو الدول الىاللجوءالى الوسائل السلمية بوجه عام لحل منازعاتهم بالطرق السلمية. بينما في المادة ٣٦ نجد ان مجلس الامن يحدد الوسيلة الملائمة من بين الوسائل التي يرى انها كفيلة بحل النزاع.

ويراعي أنه سواء دعا مجلس الأمن الى حل منازعاتهم سلمياً أو في تحديد للوسيلة (وفقاً للمادة ٣٣) أو حدد لهم وسيلة بالذات (وفقاً للمادة ٣٦) فإنه يلجأ دائماً للتوصيات التي لا تلزم ـ كقاعدة عامة من توجه اليه[١].

---

(١) ومع هذا فان دي كوال يرى ان التوصيات الصادرة من مجلس الامن بناء على نصوص الفصل السادس من الميثاق يمكن ان يكون لها ـ في حدود معينة ـ أثر ملزم ويقصد بها التوصيات التي يقرر فيها المجلس اتخاذ اجراءات التحقيق وفقاً للمادة ٣٤ من الميثاق. وفي هذا يقول:

Il y a — à notre avis — dans le chapitre VI, une sorte de résolutions que le Conseil de Securité peut édicter et qui ont une force juridique obligatoire.

= **Il s'agit des résolutions par lesquelles le Conseil de Securité, en vertu le**

ويلاحظ من ناحية ثانية ان تدخل مجلس الامن للمساعدة في حل النزاع الدولي بالوسائل السلمية قد يقتصر على دعوة الدول الى حل منازعاتهم بالوسائل السلمية بصفة عامة، او بتحديد وسيلة بعينها يراها قادرة على حل النزاع، مع ترك الدول المعينة وشأنها في اتباع هذه الوسائل. على ان المجلس قد يقوم بدور أكثر نشاطاً اذ يأخذ على عاتقه القيام بنفسه بالمساعي الحميدة بين الأطراف المتنازعة، ومثال ذلك ما فعله بالنسبة للحرب بين الهند وباكستان إذ أنشأ لجنة من خمسة أعضاء في الامم المتحدة بقصد بذل المساعي الحميدة لدى الدولتين لازالة الخلاف بينهما، وكذلك قام مجلس الامن بتكليف الامين العام للأمم المتحدة بإرسال مندوبه[1] لدى كل من مصر اسرائيل للمساعدة على ايجاد حل لمشكلة الشرق الاوسط.

ويلاحظ أخيراً إذا كانت الفقرة الاولى من المادة ٣٦ تنص على ان « لمجلس الامن في رأيه مرحلة من مراحل النزاع، أو يوصي بما يراه ملائماً من الإجراءات وطرق التسوية » فإنه يوصي به ينبغي ان يظل دائماً في إطار الوسائل السلمية دون ان يتعدى ذلك التوصية باتخاذ إجراءات عقابية من أي نوع، إذ ان هذه الإجراءات الاخيرة لم تقصدها نصوص الفصل السادس من الميثاق على الرغم من وجود بعض الاتجاهات الفقية التي تذهب الى عكس

= l'artice 34 procéder à une enquête.... Le seul objet de l'enquête et de renseigner le Conseil de Sécurité pour lui permettre de prendre le cas échéant les mesures envisagées dans ce chapitre. Le Conseil de Sécurité ne peut exercer ses pouvoirs que s'il est complétement informé, que s'il peut enquêter. L'article 34 n'aurait plus aucune sens si les Etats pouvaient ne pas se conformer à la résolution du conseil decidant une enquête.

أنظر:

Di Qual Lino; Les effets des résolutions des Nations Unies; LGDJ, Paris, p. 81-82.

(١) المندوب هو.جونار يارينج.

ذلك، ونحن نشير بذلك على وجه الخصوص الى قوات الطوارىء الدولية التي شكلت بواسطة مجلس الامن استناداً الى نص المادة ٣٧ (مثل قوات الامم المتحدة في كل من الكونجو وقبرص) فهذه ليست قوات محاربة ولا يدخل في وظيفتها القمع وانما أريد منها الحفاظ على الامن الداخلي في كل من الدولتين المذكورتين والفصل بين الاطراف المتنازعة(١).

عرض النزاع على مجلس الأمن عند فشل أطرافه في حله (المادة ٣٧ من الميثاق):

أوجب ميثاق الامم المتحدة على أطراف النزاع عند فشلهم في حله ان يعرضوا هذا النزاع على مجلس الامن (المادة ٣٧ فقرة أولى) وعندئذ فإن المجلس يوصي بما يراه لحل النزاع المعروض إذ رأى ان من شأنه تعريض السلم والامن الدولي للخطر.

ويراعي ان مجلس الامن يستطيع بمقتضى هذا النص أن يتخذ موقفاً من اطراف النزاع المعروض وذلك على خلاف ما كان مسموحاً له به وفقاً للمادة ٣٦ من الميثاق؛ فالمجلس يستطيع مثلا وفقاً لنص المادة ٣٧ ان يبين من هو المخطىء ومن صاحب الحق في النزاع المطروح، وهو يستطيع ان يعرض تسوية للنزاع خارج إطار الوسائل المذكورة في المادة ٣٣ التي سبقت الإشارة اليها.

والتقيد الحرفي بما جاء في المادة من الميثاق يوحي بأن ممارسة مجلس الأمن لسلطاته وفقاً للمادة المذكورة مشروط أولا بأن يخفق اطراف النزاع في حله وفقاً للوسائل المذكورة والمادة ٣٣ والمادة ٣٦ من الميثاق، ومشروط ثانياً: بأن يحال عليه النزاع بواسطة أطراف النزاع، ومشروط ثالثاً: بأن يرى المجلس أن هذا النزاع من شأنه ان يعرض السلم والامن الدولي للخطر.

---

(١) Vallat F. A. The competence of the U.N. General Assembly. R.C.A.D.I., 1959/11 p. 203 f.

على ان ما جرى عليه العمل هو ان مجلس الامن يتمتع بحرية واسعة في اتخاذ ما يراه ملائماً دون التقيد بما ذكر من قيود في سبيل حل المنازعات الدولية.

٢ ـ التدابير العقابية

تضمن الفصل السابع من الميثاق النصوص المتضمنة للتدابير التي يستطيع مجلس الأمن اتخاذها لمواجهة خطر تهديد الامن والسلم الدولي او لقمع العدوان. ويلاحظ ان اتخاذ هذه التدابير مشروط بأن يقدر المجلس اولا تحقق تهديد الامن والسلم الدولي او وقوع العدوان[١].

فإذا قرر ذلك فإن مواد الفصل السابع قد أعطت له سلطات تتفاوت في خطورتها لتتخذ منها ما يلائم خطورة الحالة، وما يكفل إزالة الخطر أو قمع العدوان. وندرس فيما يلي ما نص عليه الفصل المذكور من سلطات.

أ ـ التدابير المؤقتة وفقاً للمادة ٤٩ من الميثاق:

تنص المادة ٤٠ من الميثاق وعلى انه «منعاً لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن، قبل ان يقدم توصياته او يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩، ان «يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسناً من تدابير مؤقتة. ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم او بمركزهم، وعلى مجلس الامن أن يحسب لعدم اخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه».

ويقصد بالتدابير المؤقتة أي إجراء ليس من شأنه ان يحسم الخلاف بين الأطراف المتنازعة، وليس من شأنه ان يخل بحقوق المتنازعين او يؤثر على

---

(١) أنظر على وجه الخصوص:

Berlia George, problème de Sécurité Internationale et de défence, Les Cours de droit, ed. Paris, Montchrestien, 1975, pp. 54 et ss.

مطالبهم، ومن أمثلتها الامر بوقف اطلاق النار، او وقف الاعمال العسكرية، والامر بفصل القوات. والواقع ان هذه التدابير لا يمكن ادخالها تحت حصر نظراً لأن مجلس الامن يقدر مدى ملاءمتهاللنزاع المطروح أمامه، ومعياره في هذا الصدد هو ان تؤدي الى منع تدهور الموقف بين الأطراف المتنازعة من ناحية، وعدم مساسها بحقوقهم ومراكزهم القانونية من ناحية اخرى(١).

وإذا كانت المادة ٤٠ تنص على ان مجلس الامن يوصي بمثل هذه التدابير « قبل ان يقدم توصياته او يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩ ... ». فليس معنى ذلك ان المجلس ملتزم بأن يوصي باتخاذ التدابير المؤقتة قبل التوصية باتخاذ تدابير يراها ملائمة لمواجهة خطر تهديد الامن والسلم الدولي أو

(١) اختلف الفقه في تحديد الآثار الناشئة عن « توصيات » مجلس الأمن الصادرة وفقاً للمادة ٤٠ من الميثاق. فمن الفقهاء من يرى ان الأصل في القرارات الصادرة وفقاً للباب السابع من الميثاق انها ذات أثر ملزم، الا اذا أفصح المجلس عن ارادته في اعتبارها من قبيل « التوصيات » التي لا تلزم من توجه اليه.

أنظر كلسن المرجع السابق ص٧٤٠، وأنظر أيضاً:

Coolrich and Simons, The United Nations and the maintenance of international peace and Security, wachington, 1957, p. 383.

على أن فريقاً آخرى يرى ان صياغة المادة ٤٠ توحي بأن التصرفات التي يتخذها بناء على هذه الأخيرة تدخل في عداد التوصيات:

Fabbri; le misure provesorie nel sistema di Sicurezza delle Nazioni Unite; Riv. di dirito Internationale, 1964, p. 199 e s.

والواقع ان التصرفات الصادرة بشأن التدابير التحفظية - أيا كانت التسمية التي تطلق عليها - تعد أولى التصرفات بأن تتمتع بقوة الالزام فهي لا تخل، بنص الميثاق، بحقوق أطراف النزاع فلا خوف من الالتزام بها خاصة وانها تبغي الحد من خطورة الموقف ومنع تدهوره. والتمسك بحرفية النصوص - كما يذهب الى ذلك البعض - يعد توقفاً عند الشكل دون النظر الى روح الميثاق.

قرب الى هذا:

Manin; L'O.N.U., et le mantien de la paix, op. cit p. 33 et 34. Goodrich and Hambro. op. cit p. 275.

قمع العدوان. ثم انه ليس هناك ما يمنعه من أن يعود بعد ذلك فيوصي الأطراف المعنية باتخاذ التدابير المؤقتة خلال الفترة التي يستغرقها تنفيذ ما أمر به من تدابير لحل النزاع. وباختصار فان مجلس الامن حر في ان يأمر باتخاذ التدابير المؤقتة قبل اللجوء الى اجراءات أخرى وفقاً لمواد الفصل السابع من الميثاق او بعدها او ان يتخذ كلا الطائفتين من التدابير في آن واحد.

ب - التدابير التي لا تستلزم استعمال القوة وفقاً للمادة ٤١:

تنص المادة ٤١ على ان « لمجلس الامن ان يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله ان يطلب الى اعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير، ويجوز ان يكون من بينها وقف الصلات الإقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً كلياً او جزئياً، وقطع العلاقات الدبلوماسية.

وهذا النص يوحي لنا بالملحوظات الآتية:

أولا: لا يخفى على من يقرأ هذا النص أنه يتضمن تدابير ذات طبيعة عقابية حتى ولو لم يصل ذلك العقاب الى حد استخدام القوة المسلحة. ويلاحظ ان التدابير المذكورة لم ترد على سبيل الحصر بدليل ان النص قد استخدم عبارة « ويجوز ان يكون من بينها » فصيغة التبعية هذه تدلنا على ان هذه التدابير هي بعض ما يمكن أن يتخذ من تدابير عقابية دون حاجة الى استخدام القوة المسلحة.

ثانياً: ويلاحظ من ناحية ثانية ان المادة المذكورة قد استخدمت عبارة ان « لمجلس الأمن ان يقرر ». وهي تختلف عن الصيغة التي استخدمت في نصوص اخرى حيث جاء فيها ان لمجلس الامن ان « يوصي » والفارق بين كلا العبارتين يكمن في ان التدابير التي تتخذ بناء على نص المادة ٤١ التي نحن

بصدد دراستها تصدر بموجب « قرارات » وهي تصرفات ملزمة لمن توجهت اليه على عكس التوصية التي تخلو وفقاً لما يذهب اليه غالب الفقه من القوة الملزمة. وعلى ذلك فإن القرارات الصادرة باتخاذ تدابير معينة وفقاً للمادة ٤١ تعد ملزمة للدول المخاطبة بها إلا إذا كانت إحدى او بعض هذه الدول تعاني من المشاكل الإقتصادية ما يمنعها من تنفيذ ما قرره مجلس الامن، وعليها عندئذ أن تلفت نظره الى ذلك[١].

جـ - التدابير المتضمنة لاستعمال القوة وفقاً للمواد ٤٢ حتى ٤٧ من الميثاق

قد يجد مجلس الأمن نفسه أمام موقف يتحتم فيه استخدام القوة للحيلولة دون تهديد الامن والسلم الدولي أو لقمع العدوان الواقع من دولة او أكثر على دولة اخرى أو أكثر. بل قد يجد نفسه أمام حرب أهلية من شأنها ان تهدد الأمن والسلم الدوليين. عندئذ أتاحت له نصوص الميثاق الواردة في الفصل السابع (وهي المواد من ٣٢ حتى ٤٠) سلطة استخدام القوة لمواجهة خطر تهديد الأمن والسلم أو لقمع العدوان. ولا يمكن عندئذ للدولة او للدول المعنية ان تحتج - في الحالة الخاصة بالحرب الاهلية - بعدم مشروعية تدخل مجلس الأمن وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة الثانية الفقرة السابعة التي تحظر على الأمم المتحدة التدخل في الشؤون الداخلية لدولة ما، لأن ذات المادة قد نصت في العبارة الأخيرة منها على أن « هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في

(١) وعلى ذلك نصت المادة ٥٠ من الميثاق حيث قررت « اذا اتخذ مجلس الأمن ضد أي دولة تدابير منع أو قمع فان لكل دولة أخرى - سواء أكانت من أعضاء الأمم المتحدة أو لم تكن - تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير، الحق في ان تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشاكل ».

أنظر في عرض كامل لتطبيق هذه الاجراءات على روديسيا:

Ruzie, Organitions internationales et sanctions internationales, op. cit pp. 78 et ss.

الفصل السابع »[1]. ويلاحظ ان الإجراءات العقابية التي يقرها مجلس الأمن بناء على المادة ٤٢[2] من الميثاق تختلف عن تلك التي يتخذها بناء على المادة ٤١ . ففي هذه الحالة الأخيرة يقوم مجلس الامن « بدعوة الدول » الى تنفيذ ما قرره من إجراءات كقطع العلاقات التجارية أو الدبلوماسية، وعندئذ فإن التصرف الذي تتخذه الدول تنفيذاً لذلك ينسب لها ، بينما في حالة اتخاذ تدابير القمع باستخدام القوة وفقاً للمادة ٤٢ من الميثاق، نجد انها تتخذ من مجلس الأمن وباسمه ولا تنسب الا إليه وحده. صحيح ان القوات التي يستخدمها لاتخاذ تدابير القمع تأتي عن طريق مساهمة الدول بوحدات من قواتها المسلحة، إلا أن هذه الأخيرة تعمل تحت امرة مجلس الأمن كما ان قيادة هذه القوات تتلقى التعليمات من المجلس وحده. ولعل الحكمة من وراء ذلك هو ضمان حيدة هذه القوات، وحتى يمكن مراقبة تقيد هذه القوات المسلحة بالهدف الذي من أجله لجأ مجلس الامن الى استعمال القوة (وهو الحفاظ على الأمن والسلم الدولي وقمع العدوان) وعدم تعدي القوات المذكورة حدود هذا الهدف.

= وفي هذا يقول Bowett أن الدولة التي تسلك على نحو يخالف التزاماتها الناشئة عن ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي « تحرك نفسها من ميزة عدم مشروعية الاعتداء على اقليمها ».

Bowett, United Nations forces, London, Stevens, 1964, p. 412.

واذا كان اتخاذ اجراءات القمع لا يستلزم الحصول على رضاء الدولة المعتدية مقدماً على مثل هذه الاجراءات، فانه يثور التساؤل ما إذا كان يلزم الحصول على هذا الرضاء من الدولة المعتدى عليها او الدول الاخرى كلما كان استعمال أقاليم هذه الدول لازماً لاتخاذ اجراءات القمع (كاتخاذ عمليات انزال الجنود، أو الرسو في الموانيء او إختراق المجالات الجوية... الخ. الراجح أن الدولة تلتزم بمقتضى المادة ٢٥ من الميثاق « بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق الميثاق ». وواضح ان اجراءات القمع تندرج تحت لواء « قرارات مجلس الأمن ».

Manin, op. cit. p. 191

(٢) تنص المادة ٤٢ على أنه اذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت انها لم تف به جاز له ان يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من أعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصابه. ويجوز ان تتناول هذه الأعمال=

وإذا كانت هذه هي الحكمة من وراء السماح لمجلس الأمن من التدخل المباشر عن طريق استعمال القوة للحفاظ على الأمن والسلم الدولي وقمع العدوان، فإنه يصبح من غير المقبول قيام مجلس الأمن بتفويض دولة او دول بعينها في استعمال القوة بحجة المحافظة على الأمن والسلم الدولي او لقمع العدوان لما في ذلك من مخالفة لصريح نص المادة ٤٢ ولروح نظام الأمن الجماعي الذي أرساه ميثاق الأمم المتحدة.

النظام القانوني لاستعمال القوة بواسطة مجلس الأمن:

بينت المواد من ٤٣ الى ٤٧ وسائل مجلس الأمن في الحصول على القوات المسلحة التي تعمل تحت قيادته لها وتوجيهه لهذا القوات[١] والواقع ان هذه

= المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية او البرية التابعة لأعضاء «الأمم المتحدة».

(١) نذكر فيا يلي ما تنص عليه المواد المذكورة:

المادة ٤٣ على انه ١ - يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة في سبيل المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين، ان يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه، وطبقاً لاتفاق او اتفاقات خاصة، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولي، ومن ذلك حق المرور.

٢ - يجب ان يحدد ذلك الاتفاق او تلك الاتفاقات عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموماً ونوع التسهيلات والمساعدات التي تقدم.

٣ - تجري المفاوضة في الاتفاق او الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة او بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية».

المادة ٤٤ تنص على انه «إذا قرر مجلس الأمن استخدام القوة فإنه قبل ان يطلب من عضو غير ممثل فيه تقديم القوات المسلحة وفاء بالالتزامات المنصوص عليها في المادة الثالثة والاربعين، ينبغي له ان يدعو هذا العضو الى ان يشترك اذا شاء في القرارات التي يصدرها فيا يختص باستخدام وحدات من قوات هذا العضو المسلحة».

المادة ٤٥ تنص على انه «رغبة في تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة =

المواد تعد من وجهة النظر العملية في حكم الموات. فالمواد ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٥ تنص على التزام الدول الأعضاء بأن تبرم « بأسرع وقت ممكن » - وهذا يرجع الى ١٩٤٥ - اتفاقيات تبين عدد القوات اللازمة ودرجة استعدادها واماكن تجمعها . . . الخ متى رأى المجلس المذكور ضرورة استخدام القوة المسلحة للحفاظ على الأمن والسلم الدولي ، كما نصت أيضاً على انشاء هيئة أركان مكونة من رؤساء أركان حرب قوات الدول الاعضاء الخمس الدائمة في مجلس الأمن تعمل تحت إمرة مجلس الأمن.

على ان الإلتزامات الواردة في المواد المذكورة لم تر النور بعد ومنذ سنة ١٩٤٥ (أي منذ صدر ميثاق الأمم المتحدة) ، إذ لم تبرم حتى الآن اتفاقيات بين الدول الاعضاء وبين مجلس الأمن بشأن هذه القوات المحاربة ، ولعل ذلك راجع

= ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها . والخطط لأعمالها المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب وفي الحدود الواردة في الاتفاق او الاتفاقات الخاصة المشار اليها في المادة الثالثة والأربعين ».

المادة ٤٦ تنص على أنه « الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب ».

المادة ٤٧ تنص على أنه « ١ - تشكل لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها ان تسدي المشورة والمعونة الى مجلس الأمن وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولي ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بقدر المستطاع.

٢ - تشكل لجنة أركان الحرب من رؤساء اركان حرب الاعضاء الدائمين في مجلس الأمن او من يقوم مقامهم ، وعلى اللجنة ان تدعو أي عضو في الأمم المتحدة من الأعضاء غير الممثلين فيها بصفة دائمة للاشتراك في عملها إذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسؤوليتها ان يساهم هذا العضو في عملها.

٣ - لجنة أركان الحرب مسؤولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجي لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس. أما المسائل المرتبطة بقيادة هذه القوات فستبحث فيما بعد.

٤ - للجنة أركان الحرب ان تنشىء لجاناً فرعية اقليمية اذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الاقليمية صاحبة الشأن ».

بالدرجة الاولى الى عدم اتفاق الدول الاعضاء الدائمة على صيغة ملائمة لانشاء مثل هذه القوات، وهذا ما يجعل النصوص المذكورة حبر على ورق.

وإذا كانت النصوص المذكورة لم تجد لها حظاً في التطبيق، فإن المادة ٤٢ التي تمنح لمجلس الامن حق استخدام القوة للحفاظ على الأمن والسلم الدولي أو لقمع العدوان لا يمكن لها بالتالي ان تطبق[١].

ثانياً ـ الاختصاصات ذات الطابع الإداري

إلى جانب الاختصاص الأساسي والهام لمجلس الأمن بحفظ السلم والأمن الدوليين نص الميثاق على مجموعة من الاختصاصات ذات الطابع الاداري، منها:

أ ـ الاختصاصات المتعلقة بالعضوية في الأمم المتحدة:

فكما سبقت الاشارة نجد أن المادة الرابعة في فقرتها الثانية التي نصت على الشروط الاجرائية للعضوية في المنتظم قد تطلبت صدور توصية من المجلس

---

(١) وقد يثور التساؤل حول طبيعة القوات التي قام مجلس الأمن بتشكيلها عندما ثارت مشكلتي الكونغو وقبرص، وهل تعتبر هذه القوات من قبيل القوات التي قصدتها المواد ٤٢ حتى ٤٧ من الميثاق؟.

للاجابة على ذلك نقول ان القوات التي أرسلت الى الكونغو قد جاءت على سبيل مساعدة عسكرية (وهي من أنواع المساعدة الفنية التي يتيح ميثاق الأمم المتحدة اعطاءها للدول الأعضاء) لإعادة النظام في الكونغو بعد الفوضى الناتجة عن الحرب الأهلية وعن انفصال اقليم كاتنجا. فهي اذن ليست من قبيل القوات المحاربة التي قصدتها المواد المذكورة كما ان هذه القوات قد تم تقديمها طواعية، وليس بموجب أمر ملزم من المجلس للدول التي قدمتها كذلك فان القوات التي ارسلتها الأمم المتحدة لقبرص ليست من قبيل القوات المحاربة ويصدق عليها ما سبق قوله بالنسبة لقوات الكونغو من حيث انها تكونت من وحدات قدمتها الدول الأعضاء طواعية وليس بناء على قرار ملزم من مجلس الأمن.

أنظر في الظروف التي صادفت محاولات انشاء لجنة أركان الحرب، وفي محاولات انشاء جيش تابع للأمم المتحدة: برليا، المرجع السابق، ص٥٥ وما بعدها.

للجمعية العامة لقبول الدولة طالبة العضوية. ومن ناحية أخرى فانه يشترط توصية مجلس الأمن أيضاً في أحوال ايقاف العضوية أو إنهائها بالطرد وتوصية مجلس الأمن في هذا الصدد تعد من الشروط الجوهرية لصحة القرار المتخذ في أي حالة من الأحوال المذكورة.

ب ـ الاختصاصات المتعلقة بنشاط بعض الأجهزة الرئيسية الأخرى للأمم المتحدة:

ومن ذلك مثلاً:

١ ـ تنص المادة الرابعة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على مشاركة مجلس الأمن للجمعية العامة في اختيار قضاتها، وكذلك يتولى مجلس الأمن وفقاً لنص المادة ٣٥ من النظام الأساسي تحديد الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى غير الأعضاء في النظام الأساسي للمحكمة أن تتقاضى أمام هذه الأخيرة، بشرط ألا يترتب على الشروط التي يضعها أي إخلال بالمساواة بين المتقاضيين.

هذا بالإضافة الى أن لمجلس الأمن أن يوصي أو أن يقرر إتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل تنفيذ الأحكام الصادرة من محكمة العدل الدولية، وهذا ما نصت عليه في الفقرة الثانية من المادة ٩٢ من الميثاق.

٢ ـ تنص المادة ٩٧ من الميثاق على أن تعيين الأمين العام يتم بقرار من الجمعية العامة على توصية من مجلس الأمن.

جـ ـ الاختصاصات المتعلقة بالتسليح:

تنص المادة ٣٦ من الميثاق على أنه « .. يكون مجلس الأمن مسؤولاً بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها في المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة وضع منهاج لتنظيم التسليح.

اجراءات التصويت في مجلس الأمن:

تضمنت المادة ٢٧ من الميثاق الأحكام الخاصة بالتصويت في مجلس الأمن وهذه المادة تعد ثمرة الاتفاق الذي تم في مؤتمر يالتا في سنة ١٩٤٥ بين روسيا وأمريكا وبريطانيا حول منح الدول العظمى الخمس حق الأعتراض على القرارات الصادرة عن مجلس الأمن (حق الفيتو). وما يترتب عن استعماله من وقف إصدار القرار عن المجلس المذكور.

وتنص المادة ٢٧ على أنه: « ١ - يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد.

٢ - تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه.

٣ - تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت ».

وأهم ما نعرض له بصدد المادة المذكورة ما يلي: -

١ - مضمون حق الاعتراض[1] (الفيتو) ومتى نكون بصدد حالة من حالات استعمال هذا الحق.

---

(١) ينتقد الأستاذ الدكتور مفيد شهاب تسمية هذا الحق بأنه « حق اعتراض » على أساس انه لا ينصرف الى قرار صدر بالفعل وإنما يوجه إلى قرار ما زال في مرحلة الاعداد. مفيد شهاب، المرجع السابق ص٣٠٢ - ٣٠٣. ولعل ذلك ما يجعل التسمية التي اختارها أستاذنا الدكتور الغنيمي - حيث أطلق على هذا الحق اسم « حق الاعتراض التوقيفي » - أكثر انضباطاً ودلالة على الأثر التي تحدثه ممارسة هذا الحق. فهي توقف قراراً كان في سبيله الى الإصدار. أنظر في حق الاعتراض التوقيفي: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة.. المرجع السابق ص٦٢٣ وما بعدها.

٢ ـ التفرقة بين المسائل الشكلية والمسائل الموضوعية والمشاكل التي تثيرها هذه التفرقة.

٣ ـ ضرورة امتناع الدولة الطرف في نزاع ما عن التصويت رغم تمتعها بالعضوية في مجلس الأمن. ونعرض فيما يلي لتفصيل هذه المشكلات الثلاث.

أولاً ـ مضمون حق الاعتراض (الفيتو):

اشترطت الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة لكي يصدر القرار عن مجلس الأمن في مسألة موضوعية أن يصوت لصالحه تسعة من أعضاء المجلس على أن يكون من بينها أصوات الدول الخمس الدائمة.

والأخذ بحرفية النص المذكور يؤدي بنا الى أنه إذا لم تتحقق الموافقة الاجماعية للدول الخمس على القرار ـ أياً كان سبب تخلف هذه الموافقة ـ فلا يمكن لهذا القرار أن يصدر.

ولا صعوبة حين يكون عدم تحقيق الموافقة الاجماعية راجعاً الى الاعتراض الصريح لأحد الدول الخمس أو بعضها على القرار المذكور، فهذه هي الصورة التقليدية لاستعمال حق الإعتراض (الفيتو).

على أن الموافقة الاجماعية للدول الخمس الدائمة على قرار مجلس الأمن تتخلف في صورتين أخريين:

الصورة الأولى: هي حالة امتناع إحدى الدول الدائمة عن التصويت فلا

= وأنظر أيضاً: بطرس غالي، التنظيم الدولي، المرجع السابق ص٤١٩ وما بعدها عائشة راتب، المرجع السابق ص١٤٢، محمد حافظ غانم، المرجع السابق، ص٢٢٢ وما بعدها. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق ص٢٢٧ وما بعدها، عبد العزيز سرحان، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص٢٨٣، إبراهيم العناني، المرجع السابق، ص١٦٥ وما بعدها.

هي تؤيد القرار ولا هي تعارضه بصورة رسمية معلنة[١].

ولقد جرى العمل في مجلس الأمن ومنذ سنة ١٩٤٦ على عدم اعتبار الأمتناع عن التصويت على القرار من قبيل استعمال حق الاعتراض وبالتالي فإنه لا يمنع صدوره، ويصبح القرار صحيحاً ونافذاً متى توافرت له الأغلبية المطلوبة لاصداره (٩ أعضاء) حتى ولو أمتنع أحد أو بعض الدول الدائمة عن التصويت لصالحه. وهذا ما يسمح لنا بالقول بظهور قاعدة عرفية داخل مجلس الأمن مؤداها أنه يكفي عدم الإعتراض الصريح من جانب إحدى أو بعض الدول الدائمة على القرار حتى يمكن أن يصدر متى توافرت له الأغلبية المطلوبة لاصداره[٢].

---

(١) أنظر على وجه الخصوص:

Stavropoulos Constantin, The practice of volontary — abstentions by permanent members of the Security Council under Article 27, Parag. 3 of the charter of the United Nations, A.J.I.L., 1967, p. 737 f.

Yuen-Liang, Abstention and absence of a Permanent Member in relation to the voting procedure in the Security, A.J.I.L, 1950, pp. 694 f.

وأنظر في تفصيل هذا الموضوع: رسالتنا في النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية.. المرجع السابق ص٣٤٥ وما بعدها.

(٢) السابقة الأولى لامتناع أحد الأعضاء الدائمة في مجلس الأمن تحققت في ٢٩ إبريل سنة ١٩٤٦ أثناء نظر المسألة الاسبانية أمام مجلس الأمن فلقد قرر المندوب السوفييتي الامتناع عن التصويت على القرار الصادر في هذا الشأن ثم تكرر ذلك المسلك - ولكن من الولايات المتحدة هذه المرة - أثناء نظر المسألة اليونانية أمام مجلس الأمن في ١٨ ابريل سنة ١٩٤٧. ثم امتنعت كل من انجلترا وفرنسا عن التصويت على القرار الصادر من مجلس الأمن بصدد المسألة الأندونيسية عند نظرها في أول أغسطس سنة ١٩٤٧ ولقد صرح المندوب السوري ورئيس مجلس الأمن آنذاك بقوله:

«انني اعتقد أنه أصبح من المستقر عليه في مجلس الأمن، كما أنه يعد من قبيل التفسيرات التي وجدت قبولا منذ زمن بعيد أن امتناع عضو دائم عن التصويت لا يعتبر اعتراضاً. كما أن اصطلاح أصوات الدول الدائمة إنما يعني أصوات الدول الدائمة التي اشتركت فعلا في التصويت.. ولعل ذلك قد أصبح من الأمور الواضحة تماماً».

وإزاء التعديل الذي رفع بمقتضاه عدد الدول غير الدائمة في مجلس الأمن من ستة أعضاء إلى عشرة فإننا نتساءل عن مدى مشروعية قرار ما صادر من مجلس الأمن توافرت له الأغلبية المطلوبة لإصداره وفقاً للتعديل الجديد (تسعة أعضاء) مع امتناع كافة الدول الأعضاء الدائمة عن التصويت عليه، وهذا فرض يمكن حدوثه بعد الزيادة المذكورة في عدد الأعضاء غير الدائمة في مجلس الأمن.

ذهب البعض بضرورة العدول عما أستقر عليه العمل في مجلس الأمن من عدم إعتبار الامتناع عن التصويت من قبيل إستخدام حق الأعتراض التوقيفي لأن الاستمرار في أتباع ذلك المسلك حتى بعد زيادة أعضاء مجلس الأمن وتعديل الأغلبية المطلوبة لإصدار القرار من شأنه أن يهدر الحكمة التي من أجلها منحت الدول الكبرى حق الإعتراض التوفيقي[١].

ورغم وجاهة هذه الملاحظة إلا أنه لا يوجد فيما جرى عليه العمل بعد تعديل عدد أعضاء مجلس الأمن ما يفيد العدول عما أستقر عليه مسلك هذا الأخير[٢].

الصورة الثانية: حالة غياب أحد أو بعض الأعضاء الدائمة عن الجلسة التي تم التصويت فيها على القرار: ففي هذه الحالة لا تتحقق أيضاً الموافقة الاجماعية للدول الدائمة في مجلس الأمن التي تقتضيها المادة ٢٧ من الميثاق كشرط لاصدار القرار. هذه الصورة تثير - على عكس الصورة السابقة - الخلاف حول مدلول تغيب أحد أو بعض الأعضاء الدائمة عن الجلسة التي يتم فيها التصويت على القرار، فهل يعتبر الغياب في هذه الحالة بمثابة إعتراض

= مشار اليه في كل من ستافر وبولوس، المرجع السابق ص٧٤٣، ويون لي - ليانج المرجع السابق ص٦٩٧.

(١) ستافروبولس، المرجع السابق، ص٧٥٢.

(٢) كونفرتي، المرجع السابق ص١٢٢ - ١٢٣.

يوقف إصدار القرار؟ أم أنه يتساوى في أثره مع أثر الامتناع عن التصويت بحيث لا يؤدي - في نهاية الأمر إلى الحيلولة دون صدور القرار؟

إن قلة السوابق في هذا الصدد - وبالتالي عدم إمكانية الوقوف على مسلك حاسم لمجلس الأمن - قد يعوق التوصل إلى إجابة شافية لهذا التساؤل[١] ومع ذلك فإننا نشايع الأتجاه القائل بالتسوية في الحكم بين الإمتناع عن التصويت والغياب عن الجلسة التي تم فيها التصويت، وعدم إعتبار كلا الموقفين بمثابة إستعمال لحق الأعتراض التوفيقي. « فاشتراك العضو الدائم في جلسات المجلس إلتزاماً يرتبه الميثاق على عاتق الدول الكبرى تحقيقاً للسلم والتعاون المشترك بين الدول[٢]. ولذا يجب إعمال وظائف وأهداف الأمم المتحدة والإستمرار في العمل في غياب الأعضاء الذين يتهربون من تحمل التزاماتهم »[٣]

فغياب العضو الدائم عن جلسات مجلس الأمن « إما أن يكون تنازلاً عن حقه في الحضور والتصويت، وإما أن يكون عملاً مخالفاً للميثاق، وفي كلتا الحالتين لا يمكن أن يترتب عليه أي أثر قانوني[٤].

نخلص من هذا إلى أن حق الأعتراض الممنوح للدول الخمس الدائمة

(١) السابقتان اللتان جرى الفقه على ذكرهما كمثلين لغياب العضو الدائم عن جلسات مجلس الأمن ومدى أثر ذلك على صحة القرار مستمدتان من غياب مندوب الاتحاد السوفييتي عن جلسة التصويت على القرار الصادر بشأن شكوى ايران ضد الاتحاد السوفييتي نتيجة لحشد القوات السوفيتية على الحدود الايرانية سنة ١٩٤٦، وتغيب مندوب الاتحاد السوفييتي عن جلسات مجلس الأمن لمدة ستة شهور احتجاجاً على عدم احلال مندوب الصين الشعبية محل مندوب الصين الوطنية في مجلس الأمن.

(٢) تنص المادة ٢٨ في فقرتها الأولى على أنه «ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار، ولهذا الغرض تمثل كل عضو من أعضائه تمثيلاً دائماً في مقر الهيئة».

(٣) عائشة راتب، المرجع السابق ص١٤٧، حسن الجلبي، المرجع السابق ص١٢٩.

(٤) أنظر في هذا وفي حجج أخرى قيلت في تأييد وفي معارضة الرأي الذي نشايعه: بطرس غالي، المرجع السابق، ص٤٢٩ وما بعدها.

العضوية في مجلس الأمن يقصد به قيام إحدى هذه الدول أو بعضها بالإعتراض صراحة على القرار فلا يكفي إذن أن تمتنع عن التصويت لصالح هذا القرار، أو أن تتغيب عن الجلسة التي تم فيها التصويت عليه لكي تحول دون صدوره..

ثانياً ـ التفرقة بين المسائل الشكلية والمسائل الموضوعية: مشكلة الاعتراض المزدوج:

فرقت المادة ٢٧ من الميثاق بين طائفتين من المسائل التي تعرض على مجلس الأمن، ومايز بين اجراءات إصدار القرارات المتعلقة بها. فهناك أولاً طائفة المسائل الشكلية: وعندئذ يكفي لإصدار القرار أن يصوت لصالحه تسعة أعضاء على الأقل أياً كانوا. وهناك ثانياً طائفة المسائل الموضوعية: وهنا يشترط لإصدار القرار المتعلق بها أن يصوت لصالحه تسعة أعضاء على الأقل بشرط أن تكون من بينهم الدول الأعضاء الدائمة[١].

على أنه يصعب في بعض الأحوال تحديد ما إذا كانت المشكلة المعروضة على المجلس ذات طبيعة إجرائية (بحيث يكفي لإصدار القرار بشأنها أغلبية تسعة أعضاء) أم ذات طبيعة موضوعية (بشرط أن تكون الدول الدائمة من بين الدول التي وافقت على القرار أو على الأقل ألا تكون قد اعترضت عليه

---

(١) أنظر في هذا الموضوع:
بطرس غالي، المرجع السابق، ص٤٣٢ وما بعدها، محمد حافظ غانم، المرجع السابق، ص٢٢٢ وما بعدها. مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٣٠٢ وما بعدها.
وأنظر أيضاً:

Rudzinski, The So-colled double veto, A.J.I.L., 1951, p. 443 f.
Gross, The question of Laos and the double veto in the Security Council, A.I.I.L., 1960, p. 118 f.

وقد اتفقت الدول الكبرى في مؤتمر سان فرنسيسكو على اعتبار المسائل الوارد ذكرها في المواد ٢٧ و٢٩ و٣٠ و٣١ و٣٢ من الميثاق من قبيل المسائل الإجرائية أنظر في تفصيل هذه المسائل، محمد حافظ غانم، المرجع السابق ص٢٢٣.

صراحة). والراجح في الفقه هو أن مجلس الأمن ذاته هو المرجع في تكييف طبيعة المسائل المعروضة عليه، وهو يحدد هذه الطبيعة بموجب قرار يصدر منه.

ويثور تساؤل هام حول ما إذا كان القرار الصادر بشأن تحديد طبيعة المشكلات التي تعرض على مجلس الأمن يعد قراراً صادراً في مسألة إجرائية أم في مسألة موضوعية:

لا يوجد في نصوص الميثاق ما يمكننا من إعطاء إجابة حاسمة على هذا التساؤل كذلك فإن السوابق التي تم إرساؤها في الواقع العملي للأمم المتحدة يمكن أن تعطي إجابة متناقضة على هذا التساؤل بحيث يمكن الإستناد إلى بعض السوابق للقول بأن مسألة تكييف المشكلات المعروضة على مجلس الأمن تعد من قبيل المسائل الموضوعية، بينما يمكن الإستناد الى بعض السوابق الأخرى للقول بأنها تعد من قبيل المسائل الإجرائية.

ونحن لا نريد من جانبنا أن نعطي إجابة لهذا التساؤل قبل أن نبحث جوانب المشكلة باستفاضة في إطار مشكلة أكبر هي مدى سلطة أجهزة المنتظم الدولي في إعطاء تفسيرات ملزمة[1]، وكل ما نقنع به هو أن جانباً من الفقه قد

(١) لم يسند الميثاق أي اختصاص بتفسير نصوصه للأجهزة المختلفة للأمم المتحدة. ولقد بذلت بعض المحاولات لإدخال تعديل على مشروع الميثاق المعروض على مؤتمر سان فرنسيسكو ينيط بمقتضاه اختصاص التفسير الملزم للميثاق الى الجمعية العامة، أو لمحكمة العدل الدولية، على أن كلا الاقتراحين تم رفضهما من اللجان الخاصة بدراسة الميثاق من الناحيتين السياسية والقانونية. أما المبدأ الذي تم قبوله في هذا الصدد فيقضي باسناد مهمة التفسير الى الجهاز المعني كلما عرضت عليه مسألة من المسائل التي تقضي تفسير نصوص الميثاق بشأنها. كذلك فانه من بين الموجهات المتعلقة بأسلوب التفسير والتي تم قبولها من جانب مؤتمر سان فرنسيسكو تتمثل في أنه في حالة الاختلاف على مدلول ومدى النصوص المراد تفسيرها فانه يمكن للجهاز المختص أن يلجأ إلى محكمة العدل الدولية طالباً إليها التفسير.

Brugiere, Les pouvoirs de l'Assemblée Générale... op. cit, p. 25 et ss.

ذهب إلى إعتبار مسألة تكييف المشكلات المعروضة على مجلس الأمن من قبيل المسائل الموضوعية. وبالتالي فإنه يكفي أن تتمسك إحدى الدول الدائمة بإعتبار المشكلة المطروحة من قبيل المسائل الموضوعية فإذا عارضتها الدول الأخرى في ذلك وطرح الأمر للتصويت على مجلس الأمن فإنها تستطيع إستخدام حقها في الإعتراض على تكييف المشكلة المطروحة بأنها إجرائية فإذا ما تم لها ذلك واعتبرت المشكلة من قبيل المشكلات الموضوعية إستطاعت هذه الدولة الدائمة أن تعترض مرة أخرى على القرار الذي تم التصويت عليه بالموافقة لإيقاف صدوره وهذا ما يسمى بالإعتراض المزدوج.

ثالثاً ـ وجوب امتناع الدولة العضو في مجلس الأمن عن التصويت متى كانت طرفاً في النزاع المعروض على المجلس:

تنص الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ تنص على أن « ... القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس (وهو الذي ينص على أحكام حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية) والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ (وهي التي تحض مجلس الأمن على تشجيع حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية عن طريق المنتظمات الإقليمية) يمنع على من كان طرفاً في النزاع عن التصويت ».

والواقع أن الحكم الوارد في المادة المذكورة قد جانبه التوفيق لسببين: السبب الأول: أنه لا يوجد مبرر لقصر وجوب إمتناع الدولة عن التصويت على القرار الصادر بشأن نزاع تعد طرفاً فيه على الأحوال الواردة في الباب السادس من الميثاق المتعلق بحل المشكلات الدولية حلاً سلمياً.

فإذا علمنا أن الحكمة من النص المذكور هو أن الشخص لا ينبغي أن يكون خصماً وحكماً في ذات الوقت، أصبح من الأولى أن يمتد تطبيق هذا الحكم على الحالات التي يصدر فيها المجلس قرارات بإتخاذ إجراءات المنع والقمع نظراً لقيام دولة أو أكثر بتهديد الأمن والسلم الدولي وفقاً لما جاء في مواد الباب

السابع. فعندئذٍ ينبغي أن تمتنع الدولة التي صدر ضدها القرار عن التصويت عليه إذ الحكمة في منعها تعد أكثر توافراً في هذه الحالة عن الحالات التي ينص فيها ـ في القرار ـ على حلول سلمية.

بل أن الحكم الوارد في المادة ٢٧ يعد تراجعاً عن حكم أكثر معقولية كان وارداً من قبل في عهد عصبة الأمم حينما نصت المادة ٥ من العهد على أن الدولة التي تعد طرفاً في النزاع ينبغي أن تمتنع عن التصويت على القرار الصادر في شأنه مهما كان موضوع هذا القرار. فنطاق المنع من التصويت هنا كان أكثر إتساعاً وشمولاً مما عليه الحال الآن في ظل ميثاق الأمم المتحدة. وبررت المحكمة الدائمة للعدل الدولي ذلك النص في رأي استشاري صادر في نوفمبر سنة ١٩٢٥ بمقولة أن إمتناع الدولة عن التصويت بتأسيس على فكرة أن الشخص لا ينبغي أن يكون «حكماً في الخصومة الخاصة به»[١].

أما السبب الثاني: فإنه يتعلق بصعوبة الوقوف على متى تكون الدولة طرفاً في النزاع المعروض على المجلس. ولقد حاولت محكمة العدل الدولية تعريف المقصود باصطلاح «النزاع» في رأيها الإستشاري الصادر في سنة ١٩٦٢ بشأن مشكلة جنوب غرب أفريقيا والذي جاء فيه أن المقصود بالنزاع هو «كل إختلاف على مسألة تتعلق بالقانون أو الواقع، أو أي تعارض أو تصادم في وجهات النظر القانونية أو في المصالح المتعلقة بشخص أو أكثر..»[٢].

فلو نحن أخذنا بمثل هذا التعريف لكان من الواجب أن يمنع كافة أعضاء

---

(١) C.P.J.I., Rec Série B, n. 12 p. 32.
وأنظر في هذا أيضاً كونفرتي، المرجع السابق، ص١٣٥ وما بعدها. كلسن، المرجع السابق، ص٢٦٠ وما بعدها.

(٢) C.I.J. Rec. 1962, p. 328.
وقارن في هذا ما ذهب إليه القاضي موريللي في رأيه المعارض لحكم المحكمة في ذات القضية: المرجع ص٥٦٦.

مجلس الأمن أو على الأقل جزء كبير منهم عن التصويت لأنه لا تخلو مناقشة تتم في مجلس الأمن عن وجود تقابل وتصادم وإختلاف على النحو الذي ذكرته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري المذكور.

المبحث الثاني

الجمعية العامة

تشكيل الجمعية العامة:

الجمعية العامة هي الجهاز الثاني من الأجهزة الرئيسية الست في الأمم المتحدة وهي تتكوّن وفقاً للمادة ٩ فقرة أولى من كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وهي بذلك تعد الجهاز ذو التمثيل الشامل (على عكس مجلس الأمن الذي يعد جهازاً ذا تمثيل محدود) وتنص المادة ٩ في فقرتها الثانية على أن كل دولة تستطيع أن يكون لها خمسة مندوبين على الأكثر في الجمعية العامة، ومع ذلك فإن كل دولة ليس لها ـ وفقاً للمادة ١٨ فقرة أولى ـ سوى صوت واحد فقط.

والواقع أن تعدد مندوبي الدول في الجمعية العامة له أهمية عملية. فنشاط الجمعية العامة قد تمارسه بذاتها وقد تمارسه عن طريق أجهزة فرعية تابعة لها أو اللجان المختلفة التي توزع عليها العمل في مختلف قطاعات النشاط (ومثلها اللجنة السياسية التي تختص بالنظر في المسائل المتعلقة بالأمن الدولي وتنظيم التسليح، واللجنة الإقتصادية التي تختص بالنظر في المسائل الاقتصادية والمالية، واللجنة القانونية التي تختص بالنظر في المسائل الاقتصادية والمالية، واللجنة القانونية التي تختص بالنظر في كافة المسائل ذات الطابع القانوني... الخ). ومن ثم فإنه يمكن لأعضاء الوفد أن يقسموا أنفسهم على هذه اللجان. بل إن ما جرى عليه العمل قد كشف عن عدم كفاية العدد المذكور في المادة ١٨ فقرة أولى لمواجهة كافة النشاط الذي تقوم الجمعية العامة بلجانها المختلفة، لذا

فإن المواد ٢٥ ، ٢٦ ، ٣٣ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة تسمح للدول بأن تلحق بوفدها خمسة أعضاء إضافيين، وعدد غير محدود من الخبراء والمستشارين[١].

الدورات العادية والدورات الخاصة للجمعية العامة:

تنص المادة ٢ من الميثاق على أنه « تجتمع الجمعية العامة في أدوار إنعقاد عادية، وفي أدوار إنعقاد خاصة بحسب ما تدعو إليه الحاجة، ويقوم بالدعوة إلى أدوار الإنعقاد الخاصة الأمن العام بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الأمم المتحدة ».

وفيا يتعلق بالأدوار العادية فقد نصت المادة الأولى من اللائحة الداخلية للجمعية العامة على أنها تنعقد من يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام أما أدوار الإنعقاد الخاصة فإنها لا تتقيد بتاريخ معين وإنما تنعقد وفقاً لما تدعو إليه الحاجة ويدعو إليها الأمين العام بناء طلب من مجلس الأمن أو من أغلبية الدول الأعضاء.

اجراءات التصويت في الجمعية العامة:

تنص الفقرة الثانية من ١٨ المادة من الميثاق على انه « تصدر الجمعية العامة قراراتها في المسائل الهامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت وتشمل هذه المسائل: التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولي، وإنتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية... وقبول أعضاء جدد في الأمم المتحدة، ووقف الأعضاء، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية والمسائل الخاصة بالميزانية ».

وتنص الفقرة الثالثة من ذات المادة على أن « القرارات في المسائل

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٢٥١ ، كونفرقي ، المرجع السابق ص١٥١ .

الأخرى ويدخل في ذلك تحديد طوائف المسائل الإضافية التي تتطلب في قرارها أغلبية الثلثين ـ تصدر بأغلبية الأعضاء المشتركين في التصويت ».

وتقتضي دراسة المادة المذكورة بفقرتيها التعرض لبحث أمرين:

الأول: مدى اعتبار الإمتناع عن التصويت تعبيراً عن ارادة الدولة العضو وبالتالي مدى جواز أو عدم جواز إدخال الممتنعين عن التصويت في حساب الأغلبية.

الثاني: التفرقة بين الأغلبية المدعمة (أغلبية الثلثين) والأساس الذي تقوم عليه.

أولا: حكم الامتناع عن التصويت في الجمعية العامة

تثير العبارة الواردة في الفقرة الواردة في الفقرة الثانية من المادة ١٨ الخاصة بحساب الأغلبية وبأنها تحسب على أساس « الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت تساؤلاً عما إذا كان الأعضاء الحاضرون الذين امتنعوا عن التصويت يأخذون حكم الأعضاء الغائبين أم أنهم يدخلون في حساب الأغلبية.

على الرغم من أن المادة ٨٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة قد حسمت هذا الخلاف حينما نصت على أن المقصود بالعبارة المذكورة هو الإعتداد فحسب بمن صوت من الأعضاء لصالح القرار أو ضده. إلا أن هناك من الفقهاء المهتمين بدراسة القانون الداخلي للمنتظم من يجادل في معقولية الحكم الوارد في اللائحة الداخلية. فهم يرون أن المادة ٨٨ قد سوت بلا مبرر عادل بين الدول التي تغيب تماماً عن عملية التصويت وبين الدول التي إمتنعت فقط عن التصويت. ويرون أن الدول الممتنعة عن التصويت إنما تفصح عن إرادتها في مشايعة من تذهب إليه الأغلبية سواء الى تأييد القرار أو إلى رفضه.

على أنه يرد ذلك بأن الأخذ بوجهة النظر هذه والاعتداد بالدول الممتنعة

عن التصويت في حساب الأغلبية يؤدي بنا ـ وبلا مبرر عادل أيضاً ـ إلى إلحاقهم بالدول التي رفضت القرار بحيث يرجح الجانب المعارض للقرار على الجانب المؤيد له[1] وهذا ما يعارض حتى منطق هذه النظرية التي تؤيد الاعتداد بمن امتنع عن التصويت.

ثانياً ـ التفرقة بين الأغلبية البسيطة والأغلبية المدعمة وأساسها:

فرقت المادة ١٨ بين نوعين من الأغلبية: مدعمة أي أغلبية ثلثي الدول الأعضاء الحاضرين والمشتركين في التصويت، وذلك بصدد ما أسمته المادة المذكورة «بالمسائل الهامة». ونوع ثانٍ هو الأغلبية البسيطة التي تكفي فيها لإصدار القرار موافقة نصف عدد الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت مضافاً إليهم صوت عضو آخر (فلو عرفنا أن عدد أعضاء الأمم المتحدة قد بلغ الآن ١٥٤ عضواً فإن الأغلبية البسيطة تعني نصف عدد هؤلاء أي ٧٧ + صوت أحد الأعضاء فيصبح المجموع ٧٨ صوتاً هذا إذا حضروا جميعاً). وهذه الأغلبية مطلوبة لإصدار القرارات بصدد المسائل التي لا توصف بأنها هامة.

وإذا كان أساس التفرقة بين الأغلبية المدعمة والبسيطة هو الموضوع الذي يصدر القرار بشأنه وما إذا كان من المسائل الهامة أم لا، فإننا نتساءل عمّا إذا كان التعداد الوارد في الفقرة الثانية من المادة ١٨ للمسائل الهامة يعد تعداداً وارداً على سبيل الحصر أم أنه وارد على سبيل المثال؟ الإجابة على هذا

---

(١) فلو افترضنا مثلاً أن الأعضاء الحاضرين في الجمعية العامة عند التصويت على قرار ما ١٠٠ عضو صوت منهم لصالحه ٤٠ عضواً، ورفضه ٢٠ عضواً وامتنع عن التصويت ٤٠ عضواً وكانت الأغلبية المتطلبة هي أغلبية الثلثين. فلو أننا أخذنا بمعيار المادة ٨٨ واسقطنا من حساب الأغلبية الممتنعين عن التصويت فإن القرار يعد صادراً لتوافر أغلبية ثلثي الأعضاء الذين صوتوا فعلاً (٤٠ من ٦٠) أما إذا أدخلنا في حسابنا الدول الممتنعة عن التصويت لامتنع إصدار القرار نظراً لعدم توافر أغلبية الثلثين (اذ تصبح النسبة عندئذ ٤٠ من ١٠٠).

التساؤل تقتضي التفرقة بين المسائل المذكورة صراحة في الفقرة الثانية من المادة ١٨ من الميثاق، وبين المسائل الأخرى الإضافية التي تعتبرها الجمعية العامة ـ بقرار منها ـ من قبيل المسائل الهامة.

فأما عن الطائفة الأولى فإنها تعد واردة على سبيل الحصر، بمعنى أنها إذا عرضت أمام الجمعية العامة فلا تملك هذه الأخيرة إلا أن تعتبرها من المسائل الهامة، ويستلزم القرار الصادر بشأنها أغلبية الثلثين، ولا يمكن خلع هذا الوصف عنها إلا بتعديل الميثاق ذاته. فهذا الوصف ملزم للجمعية العامة في الحال والمآل.

أما بالنسبة للمسائل الإضافية فإنها لا تدخل تحت حصر، فالجمعية العامة هي التي تقرر ـ بقرار صادر بالأغلبية البسيطة ـ وصفها بأنها من قبيل المسائل الهامة. هذا الوصف لا يقيد ـ في نظرنا ـ الجمعية العامة في المستقبل فتستطيع أن تعدل عنه بالنسبة لنفس المسألة بعد ذلك لأنها هي السلطة الوحيدة التي يرجع إليها في وصف المسائل الإضافية. وبالتالي فإنها تستطيع أن تمنح هذا الوصف أو أن تمنعه، فإن هي منحته تستطيع أن تعود فتسحبه بعد ذلك.

وينتج عن هذا أنه من المتصور أن تصف الجمعية العامة مسألة ما بأنها هامة فيستلزم القرار الصادر بشأنها أغلبية الثلثين. ثم تعود بعد ذلك فتحجب عنها هذا الوصف، وعندئذ يكفي لإصدار القرار بشأنها الأغلبية البسيطة، والقول بغير ذلك يؤدي الى اعطاء الجمعية العامة الحق في تعديل المادة ١٨ بغير سند من نصوص الميثاق.

اختصاصات الجمعية العامة:

منحت المادة العاشرة من الميثاق للجمعية العامة للأمم المتحدة إختصاصاً بالغ الاتساع فجعلت من حق الجمعية العامة النظر في أي مسألة تدخل في إختصاص الأمم المتحدة بوجه عام. فالمادة المذكورة تنص على أن «للجمعية

العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو بوظائفه، كما لها فيما عدا ما نص عليه في المادة ١٢ أن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والأمور ».

ولكي نعرض لاختصاصات الجمعية العامة بشيء من الإيضاح نقسم إختصاصاتها إلى طوائف ثلاث: الإختصاص بحفظ الأمن والسلم الدوليين. والإختصاص بتصفية الاستعمار، والإختصاصات ذات الطابع الإداري.

اختصاصات الجمعية العامة بحفظ الأمن والسلم الدوليين

حدود هذا الاختصاص: المادة ١١ من الميثاق:

تنص الفقرة الثانية من المادة ١١ من الميثاق على أنه « للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ الأمن والسلم الدولي يرفعها إليها أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن، أو دولة ليست من أعضائها ولها - فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشرة - أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو للدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معاً وكل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضروري فيها القيام بعمل ما، ينبغي أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده ».

ويلاحظ على هذا النص أنه لا يغير من طبيعة الاختصاص الذي أنيط بالجمعية العامة. فلا يزال اختصاص الجمعية العامة وفقاً للمادة ١١ - قاصراً على إجراء المناقشات وتقديم التوصيات. كل ما هنالك انها تعالج قطاعاً معيناً من نشاط الأمم المتحدة الذي يدخل في إطار الإختصاص الشامل للجمعية

العامة وهو النشاط الخاص بالتعاون لحفظ الأمن والسلم الدولي وعلى وجه الخصوص المشكلات المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح[1].

على أنه مع شمول اختصاص الجمعية العامة نجد أن المادة المذكورة قد قيدت ممارسة الجمعية العامة لإختصاصاتها بقيدين :

أولهما: يتعلق بحالة ما اذا كان الأمر مطروحاً أمام مجلس الأمن، فإنه يمتنع على الجمعية العامة أن تقدم توصيات بشأنها اللهم إلا إذا طلب اليها مجلس الأمن ذلك (المادة ١٢ من الميثاق).

ثانيهما: أنه في حالة ما إذا رأت الجمعية العامة - بصدد المشكلة المعروضة عليها - ضرورة اتخاذ «اجراء ما» فإن عليها أن تحيل الأمر إلى مجلس الأمن. وواضح أنه يقصد بإجراء ما (أو «بعمل ما» على حد تعبير الميثاق) إتخاذ تدبير من التدابير المنصوص عليها في الباب السابع المتعلقة بأعمال المنع والقمع[2]، التي لا - يكفي لإتخاذها مجرد إصدار توصية، وإلا لكانت الجمعية العامة قادرة على إصدار مثل هذه التوصية دون حاجة إلى إحالة الأمر لمجلس الأمن.

اختصاص الجمعية العامة بحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية:

تنص المادة ١١ من الميثاق على أنه «مع مراعاة المادة الثانية عشرة من الميثاق للجمعية العامة أن توصي بإتخاذ التدابير لتسوية أي موقف، مهما يكن منشؤه، تسوية سلمية رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم، ويدخل في ذلك المواقف الناشئة عن إنتهاك أحكام هذا الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم ومبدائها».

---

(١) بروجييه، المرجع السابق، ص٢١. وقرب إبراهيم العناني، المرجع السابق، ص١٣٤ وما بعدها.
(٢) بطرس غالي، المرجع السابق، ص٣٨٧.

ويستخلص من هذا النص أن الميثاق قد أتاح للجمعية العامة اتخاذ التدابير السلمية فحسب لكي تواجه المواقف التي تمس الأمن والسلم الدولي بمعناها الواسع: وعلى الرغم من أن المادة ١٤ لم تذكر ماهية التدابير التي يمكن للجمعية العامة أن تتخذها في هذا الشأن، إلا أنه من الجائز أن نقول بأن هذه التدابير تتمثل فيما ذكره الميثاق من الوسائل السلمية لحل المنازعات الدولية حلاً سلمياً وهي المفاوضة، والتحقيق، والوساطة، والتوفيق، والتحكيم، والتسوية القضائية، والتوصية باللجوء الى المنتظمات الإقليمية.

ولعل من المفيد أن نلاحظ أن المادة ١٤ لم تتضمن قيداً مماثلا لذلك الذي تضمنته المادة ١١ في فقرتها الثانية التي توجب على الجمعية العامة أن تحيل النزاع الى مجلس الأمن كلما اقتضى الأمر «عملاً ما» وقد يكون مرجع ذلك إلى ان المادة ١٤ تتعلق بالمسائل التي تضر «بالرفاهية العامة» أو تعكر «صفو العلاقات الدولية» بينما تتضمن المادة ١١ في فقرتها الثانية اختصاص الجمعية العامة بمسألة واقعية تمس الأمن والسلم الدولي. فهي لا تستبعد عندئذٍ أن يقتضي الأمر التدخل بتدابير القمع والمنع، وهو ما يوجب على الجمعية العامة عندئذٍ أن تحيل الأمر إلى مجلس الأمن صاحب المسؤولية الرئيسية في حفظ الأمن والسلم الدولي[1].

مدى اختصاص الجمعية العامة في اتخاذ تدابير عقابية:

يثور التساؤل عما إذا كانت الجمعية العامة تستطيع أن تتخذ تدابير عقابية مشابهة لتلك التي يتخذها مجلس الأمن بناء على نصوص الباب السابع من الميثاق الخاص باستعمال القوة للحفاظ على الأمن والسلم الدولي. ولقد ثار هذا التساؤل بالذات بعد صدور قرار الإتحاد من أجل السلام الذي يسمح للجمعية العامة (في حالة فشل مجلس الأمن في إتخاذ قرار بصدد المشكلة التي تهدد الأمن

(١) بروجييه، المرجع السابق، ص٣٣ - ٣٤.

والسلم بسبب إستخدام حق الإعتراض من جانب إحدى أو بعض الدول الكبرى) أن تنظر بنفسها النزاع وأن تتخذ بشأنه ما تراه ملائماً من تدابير بما في ذلك إستخدام القوة[1].

ولقد ناقش الفقه كثيراً مشروعية قرار الإتحاد من أجل السلام نظراً لأنه يسند الى الجمعية العامة اختصاصاً لم يقره لها الميثاق. ولا نريد أن ندخل في تفاصيل هذا النقاش، ولكننا نكتفي بالقول بأن قرار الاتحاد من أجل السلام وإن كان قد صدر على خلاف نصوص الميثاق إلا أنه مع ذلك قد جاء وليد ظروف سياسية معينة كان لا بد فيها من مواجهة فشل مجلس الأمن في اتخاذ التصرفات المناسبة إزاء تهديد الأمن والسلم الدولي[2].

---

(١) في الثالث من نوفمبر سنة ١٩٥٠ أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً عرف باسم الاتحاد من أجل السلام «قصد من ورائه تدعيم نظام الأمن الجماعي الذي قرره الميثاق» وذلك عن طريق اتاحة الفرصة للجمعية العامة في الحلول محل مجلس الأمن عند عدم تمكن هذا الأخير من اتخاذ تصرف ما أزاء حالة من حالات تهديد الأمن والسلم الدولي، نتيجة لاستعمال عضو أو أكثر من الأعضاء الدائمة لحقة في الاعتراض على القرار.

وهناك شروط معينة ينبغي توافرها حتى يمكن للجمعية العامة أن تمارس الاختصاص الممنوح لها بواسطة هذا القرار. فيشترط أولاً أن تكون هناك حالة من حالات تهديد الأمن والسلم الدولي أو وقوع عدوان على دولة أو أكثر من جانب دولة أو دول أخرى. ويشترط ثانياً: أن يعجز مجلس الأمن عن اتخاذ قرار في هذا الصدد بسبب استعمال حق الاعتراض التوقيفي ويشترط أخيراً أن يحيل المجلس إلى الجمعية العامة النزاع المعروض عليه في هذا الشأن وله أن يدعوها عندئذٍ الى دورة انعقاد غير عادية إذا لم تكن منعقدة. والقرار الصادر بالإحالة بعد من قبيل المسائل الاجرائية التي يكتفي فيها بتحقيق أغلبية ٩ أصوات دون اشتراط ضرورة اجماع الدول الدائمة على تأييد القرار. وبمعنى آخر، فانه لا يجوز استعمال حق الاعتراض على مثل هذه الإحالة.

أنظر: بروجييه، المرجع السابق ص٣٩٧ وما بعدها.

محمد حافظ غانم، المرجع السابق، ص١٩٢ وما بعدها. رسالتنا السابق الاشارة إليها، ص٢٢٦ وما بعدها. وحيد رأفت، المرجع السابق، ص٦٥ وما بعدها.

(٢) أنظر في تفصيل ذلك عائشة راتب، المرجع السابق ص١٣٢ وما بعدها، مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٣٦٢ وما بعدها. ورسالتنا المنار اليها ص٣٢٩ وما بعدها. وأنظر أيضاً: =

ومن ناحية أخرى فإن هذا القرار قد نال أغلبية ساحقة قريبة من الاجماع كما أن تطبيقات هذا القرار قد تكررت[1] على نحو يسمح لنا بالقول بأن هناك قاعدة عرفية قد تكونت مؤداها منح اختصاص جديد للجمعية العامة في التصرف وفقاً لنصوص الباب السابع من الميثاق بما في ذلك استعمال القوة لمواجهة تهديد الأمن والسلم الدولي ولقمع العدوان، كذلك نرى أن القرارات الصادرة عن الجمعية العامة بناء على قرار الإتحاد من أجل السلام والمتضمنة تدابير عقابية يصبح لها ذات قيمة لقرارات مجلس الأمن، أي أنها تلزم من توجهت له بخطابها.

ثانياً ـ اختصاصات الجمعية العامة المتعلقة بتصفية الاستعمار

إستكمالاً للهدف الرئيسي للأمم المتحدة في حفظ الأمن والسلم الدولي أنيط بالجمعية العامة مهمة العمل على تصفية استعمار إما في إطار نظام الوصاية الدولي، وإما في غير هذا الإطار، وذلك بالعمل على مساعدة الشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتي (مما لا تخضع لنظام الوصاية الدولي) للحصول على إستقلالها.

= كلسن، المرجع المذكور سابقاً، ص٩٧٤ ـ ٩٧٥.

Woolsoy, The, «Uniting for peace» resolution of the United Nations, A.J.I.L., 1951, p. 129 f.

Andrassy, Uniting for peace, A.J.I.L., 1956, p. 571 and f.

Ziccardi, Lintervento collettivo delle Nazioni Unite e nuovo potere dell'Assemblea Generale, in: Comunità Internazionale, 1957, p. 427 et ss.

(١) تكرر تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام بصدد المسألة الكورية سنة ١٩٥١، وفي مشكلتي التدخل السوفييتي في المجر سنة ١٩٥٦ والعدوان الثلاثي على مصر في ذات العام. وفي مشكلة الكونجو سنة ١٩٦٠، وفي مشكلة الحرب الهندية الباكستانية سنة ١٩٧٢.

أ ـ تصفية الاستعمار عن طريق نظام الوصاية[1]

أسند ميثاق الأمم المتحدة الى الجمعية العامة وبالاشتراك مع مجلس الوصاية الاختصاص بالعمل على مساعدة الشعوب غير المستقلة الخاضعة لنظام الوصاية الدولي للحصول على استقلالها والتقدم بها نحو هذه الغاية. وقد تصمن الميثاق فصلاً خاصاً أعطي له عنوان « تصريح يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي (وهو الفصل الحادي عشر) لم ينص فيه على إختصاصات محددة للجمعية العامة في هذا الصدد، ومع هذا فإنها « استناداً إلى كونها صاحبة اختصاص عام وفقاً للمادة ١١ قررت لنفسها حق مناقشة كل الأمور المتعلقة بهذه الأقاليم وإصدار التوصيات بشأنها »[2].

ومن ناحية أخرى نجد أن المادة ٥ في فقرتها الأولى نصت على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص بنظام الوصاية على كل المساحات التي لم ينص على أنها مساحات استراتيجية، ويدخل في ذلك إقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها ».

ب ـ الاعلان الخاص بمنح الاستقلال للاقاليم والشعوب المستعمرة:

استندت الجمعية العامة الى نص المادة العاشرة من الميثاق الذي يمنح لها اختصاصاً عاماً وشاملاً بمناقشة أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق الميثاق لكي تتصدى للمشكلات المتعلقة بالأقاليم الخاضعة للسيطرة الاستعمارية. ولقد تجلّى موقف الجمعية العامة في هذا الصدد في الإعلان الصادر عنها سنة ١٩٦٠ والخاص بمنح الاستقلال للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي حيث قررت « ضرورة تصفية الاستعمار بشتى صوره وألوانه، وبدون قيد أو شرط » كذلك اعتبر هذا الإعلان أن « اخضاع الشعوب للحكم الأجنبي وللسيطرة والاستغلال

---

(١) سآتي الحديث عن نظام الوصاية في تفصيل أكبر.
(٢) مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٢٦٨.

إنكار لحقوق الانسان الأساسية، ونقض لميثاق الأمم المتحدة وتعويق لتنمية سلام العالم وتعاونه ».

وقد تلا إصدار ذلك الإعلان قيام الجمعية العامة بإنشاء « لجنة تصفية الاستعمار » وأسندت إليها اختصاص متابعة مدى مراعاة الدول المعنية بتنفيذ الاعلان المذكور على الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، وإبلاغ مجلس الأمن بأية تطورات تتعلق بتطبيق هذا الاعلان أو بالصعوبات التي قد تعترض تنفيذه مع ما تقترحه من تدابير من شأنها أن تضع المبادىء الواردة في هذا الإعلان موضع التنفيذ. ولقد قامت هذه اللجنة بالعديد من الجهود في سبيل دراسة الأوضاع في الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، وبتقديم التقارير المختلفة لكل من مجلس الأمن والجمعية العامة الأمر الذي ساعد هذين الجهازين على اتخاذ العديد من القرارات والتوصيات، واتخاذ التدابير التي من شأنها العمل على تصفية الاستعمار، وشجب كل محاولة تعمل على عرقلة الوصول الى هذا الهدف(١).

وعلى الرغم مما يقال بأن تصدي الأمم المتحدة لمشكلة منح الاستقلال للأقاليم المستعمرة يعد خروجاً من جانبها على حكم المادة ٢ فقرة ٧ من الميثاق التي تحظر على الأمم المتحدة التدخل في الشؤون المندرجة في إطار اختصاصات المحفوظة للدول إلا أن تكرار تصدي الأمم المتحدة لهذه المشاكل خلق اقتناعاً عاماً بأن المسائل المتعلقة باستقلال الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والمستعمرات تعد من قبيل المسائل التي تدخل في اختصاص الأمم المتحدة، استناداً إلى أنها تدخل في عموم نص المادة الأولى من الميثاق التي حددت أهداف الأمم المتحدة ومن بينها أن تقوم الأمم المتحدة بالعمل على « إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في

(١) أنظر في تفصيل واف: وحيد رأفت، المرجع السابق، ص٤٩.

الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها...»[1].

ثالثاً - اختصاصات الجمعية العامة ذات الطابع الاداري

أسند الميثاق الى الجمعية العامة عدة إختصاصات بعضها يتعلق ببنيان الأمم المتحدة في مظهريه الشخصي والموضوعي، وبعضها يتعلق بإعداد ميزانية المنتظم وبعضها الآخر يتعلق بمتابعة نشاط أجهزة المنتظم المختلفة الرئيسي منها والفرعي.

أ - الاختصاص المتعلق ببنيان الأمم المتحدة:

سبقت الإشارة الى أن بنيان الأمم المتحدة له مظهر شخصي يتمثل في عضوية الدول في الأمم المتحدة. ولقد سبقت الاشارة أيضاً إلى أن قبول الدول الأعضاء في الأمم المتحدة منوط بقرار من الجمعية العامة بعد توصية من مجلس الأمن.

أما دور الأمم المتحدة في مجال البنيان العضوي للأمم المتحدة فيتمثل في مدى تدخلها في تكوين الأجهزة المختلفة للمنتظم. وفي هذا الصدد نجد أن الجمعية العامة تقوم بانتخاب الدول العشر الأعضاء غير الدائمة في مجلس الأمن (م ١/٢١) وتقوم كل عام بإنتخاب ثمانية عشر عضواً في المجلس الاقتصادي والاجتماعي يتم استبدالهم بعد ثلاث سنوات (م ٢/٦١)، كذلك تقوم باختيار أعضاء مجلس الوصاية غير المنصوص عليهم في الفقرتين أ، ب من المادة ٨٦ من

---

(١) اعتادت الدول الاستعمارية الاحتجاج بمبدأ النطاق المحفظو للدول وعدم جواز قيام الأمم المتحدة بالنظر في المسائل الداخلة فيه لكي تمنع مناقشة المشكلات المتعلقة بالمستعمرات والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي على أساس أن المشكلات تعد من قبيل المسائل الداخلية للدول والتي لا يجوز للأمم المتحدة التصدي لها: أنظر: محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات... المرجع السابق، ص٢٠٠.

Virally Michel, Droit, international et décolonisation devant les Nations Unies, A.F.D.I., 1963, p. 511 et s.

الميثاق وأخيراً فإنها تشارك مجلس الأمن في اختيار قضاة محكمة العدل الدولية (المادة ١/٤ من النظام الأساسي للحكمة).

ب - اختصاص الجمعية العامة باعداد ميزانية المنتظم:

قصرت المادة ١٧ من الميثاق على الجمعية العامة اختصاص النظر في ميزانية المنتظم والتصديق عليها. كما أنها تتولى تحديد نصيب كل عضو في نفقات الأمم المتحدة. كذلك فإن الجمعية العامة تنظر في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة وتصدق على ميزانيات هذه الأخيرة.

ويبرر الفقه قصر هذا الإختصاص على الجمعية العامة بأنها « الفرع الوحيد الذي يضم كافة الدول الأعضاء التي تسهم بحصصها في تكوين ميزانية الهيئة »[١].

جـ - الاختصاص بمتابعة نشاط أجهزة المنتظم الأخرى:

تنص المادة ١٠ من الميثاق على أن « تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن وتنظر فيها، وتتضمن هذه التقارير بياناً عن التدابير التي يكون مجلس الأمن قد قررها أو اتخذها لحفظ الأمن والسلم الدولي. وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة تعميم اختصاص الجمعية العامة في هذا الصدد في مواجهة كافة الأجهزة الأخرى حيث قررت أنه « تتلقى الجمعية العامة من الفروع الأخرى للأمم المتحدة وتنظر فيها.

---

(١) أنظر

Di Qual, effets des résolutions des Nations Unies, Paris, L.G.D.J. 1967 p. 153 et ss.

المبحث الثالث

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

أناط الميثاق بهذا الجهاز القيام بكافة الاختصاصات المتعلقة بتحقيق التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهو يقوم بهذه المهام بالتعاون مع الجمعية العامة وتحت إشرافها (المادة ٦١ من الميثاق).

تشكيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

بينت المادة ٦١ من الميثاق أن الجهاز المذكور يتكون من ٥٤ عضواً تنتخبهم الجمعية العامة لمدد معينة نصت عليها المادة المذكورة[١]. ولقد كان المجلس يتكوّن قبل ذلك من سبعة وعشرين عضواً، إلا أن عدد الأعضاء فيه قد زاد لكي يتحقق تمثيل أكثر عدلاً للمجموعات الجغرافية المختلفة[٢]. لذا فإن الجمعية العامة قد قررت بموجب القرار الصادر برفع عدد أعضاء المجلس

---

(١) تنص المادة ٦١ في فقرتها الثانية على أنه «مع مراعاة أحكام الفقرة ٣، ينتخب ثمانية عشر عضواً من أعضاء المجلس الإقتصادي والاجتماعي كل سنة لمدة ثلاث سنوات، ويجب أن يعاد انتخاب العضو الذي انتهت مدته مباشرة.

وتنص الفقرة الثالثة من ذات المادة على أنه «في الانتخاب الأول بعد زيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي من سبعة وعشرين الى أربعة وخمسين عضواً، يختار سبعة وعشرون عضواً إضافياً علاوة على الاعضاء التسعة الذين تنتهي مدة عضويتهم في نهاية هذا العام (أي عام ١٩٧٣) وتنتهي تسعة من هؤلاء الاعضاء والسبعة والعشرين الاضافيين بعد انقضاء سنة واحدة، وتنتهي عضوية تسعة أعضاء آخرين بعد انقضاء سنتين، ويجري ذلك وفقاً للنظام الذي تضعه الجمعية العامة».

(٢) تم تعديل هذه المادة بزيادة أعضاء المجلس من سبعة وعشرين عضو الى أربعة وخمسين عضواً، وقد دخل التعديل حيز التنفيذ في ٢٤ سبتمبر ١٩٧٣

الاقتصادي والاجتماعي إلى ٥٤ عضواً أن توزع مقاعده على النحو التالي: ١٤ مقعداً للدول الافريقية، ١١ مقعداً للدول الآسيوية، عشرة مقاعد لدول أمريكا اللاتينية، ١٣ مقعداً لدول أوربا الغربية والدول الأخرى، ٦ مقاعد للدول الاشتراكية في أوروبا الشرقية. ويراعى أن المعيار المذكور يعد معياراً توجيهياً وليس ملزماً للجمعية العامة، ومن ثم فليس هناك ما يمنعها من الخروج عليه[١].

ويكون لكل دولة من الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي والإجتماعي مندوب واحد فقط (الفقرة الرابعة من المادة ٦١).

نظام التصويت في المجلس:

لكل دولة عضو في الجهاز المذكور صوت واحد فقط، وتصدر قراراته بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين في التصويت (المادة ٦٧).

وقد فسرت اللائحة الداخلية للمجلس الإقتصادي والاجتماعي عبارة «الحاضرين المشتركين في التصويت» بأنهم الأعضاء الحاضرين الذين صوتوا لصالح أو ضد القرار. ومن ثم فإنها تستبعد من حساب الأغلبية الأعضاء الحاضرين الذين امتنعوا عن التصويت[٢].

وتنص المادة ٦٩ من الميثاق على أن المجلس يدعو «أي عضو من الأمم المتحدة للاشتراك في مداولاته عند بحث أية مسألة تعني هذا العضو بوجه خاص على ألا يكون له حق التصويت».

وتنص اللائحة الداخلية للجهاز المذكور أنه ينعقد في دورات استثنائية إذا طلب أغلبية أعضائه ذلك، أو إذا طلب أي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو مجلس الوصاية أو إحدى الوكالات المتخصصة، إذا وافق رئيس

---

(١) قرب الى ذلك ما سبق أن ذكرناه بشأن توزيع مقاعد الدول الأعضاء غير الدائمة في مجلس الأمن.
(٢) قرب ما سبق أن ذكرناه بصدد الجمعية العامة.

المجلس ونوابه الثلاثة على طلب عقد الدورة الاستثنائية.

الاجهزة الفرعية للمجلس:

أتاحت المادة ٦٨ من الميثاق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي رخصة إنشاء الأجهزة الفرعية التي يقتضيها قيامه بأداء وظائفه، وعلى ذلك نصت بأن ينشىء المجلس الاقتصادي لجاناً للشؤون الإقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه. ولقد قام المجلس بالاستفادة من هذه الرخصة فأنشأ الكثير من الأجهزة الفرعية نذكر منها الأجهزة المتعلقة بالدراسات الاحصائية، والسكان، والتطور الاجتماعي، وحقوق الانسان، ومركز المرأة، ومكافحة الجريمة. وكافة هذه الأجهزة مكونة من ممثلين عن الحكومات.

وفيما يتعلق بالجهاز الخاص بحقوق الانسان فقد تفرعت منه لجان فرعية تهتم بمكافحة التفرقة العنصرية، والعمل على حماية الأحداث، وهي تتكون من خبراء تقوم هي بتعينهم بالاتفاق مع السكرتير العام للأمم المتحدة، ومع الدول التي يحملون جنسيتها.

كذلك أنشأ هذا المجلس لجاناً إقتصادية تركز نشاطها على منطقة معينة من العالم كاللجان الاقتصادية الخاصة بأوروبا، وتلك المتعلقة بآسيا والشرق الأقصى، واللجان المتعلقة بأمريكا اللاتينية وبأفريقيا وتتكوّن كل لجنة من هذه اللجان من مندوبي الدول الواقعة في النطاق الجغرافي الذي ينصرف إليه نشاط هذه اللجان. ويلاحظ أنه يمكن أن يقبل في عضويتها ـ وبموافقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي ـ مندوبون عن دول ليست أعضاء في الأمم المتحدة، ويكون وجودهم في صورة مستشارين.

اختصاصات المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

اعتبر ميثاق الأمم المتحدة من تحقيق التعاون الدولي في المجالات

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية أحد الأهداف الرئيسية التي قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيقها، وعلى ذلك نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى. ثم جاء الفصل التاسع من الميثاق متضمناً النصوص الخاصة بوضع هذا الهدف موضع التنفيذ، ولقد أسند الميثاق مهمة تحقيق هذا الهدف إلى جهازين رئيسين هما: الجمعية العامة أساساً، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بصفة تبعية. وفي هذا تنص المادة ٦٠ على أن «مقاصد الهيئة المبينة في هذا الفصل (أي الفصل التاسع) تقع مسؤولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادي والاجتماعي تحت اشراف الجمعية العامة...».

وسائل المجلس الاقتصادي والاجتماعي في هذا الصدد:

أ - التوصيات والدراسات:

يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي - مشاركاً في الغالب للجمعية العامة - بالتعاون الدولي في المجالات المذكورة بإصدار توصيات إلى الدول وإلى الوكالات المتخصصة تتضمن التدابير الكفيلة بتحقيق هذا التعاون. كذلك يقوم بإجراء الدراسات المختلفة حول أحسن الحلول للمشكلات المتعلقة بالميادين المذكورة والاجتماعية والثقافية والانسانية ويضعها تحت تصرف الدول.

ويلاحظ أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد يتصرف في نطاق المجالات المذكورة أما بمبادرة من جانبه (وفق ما تنص عليه المادة ٦٢) وأما بناء على توجيهات صادرة له من الجمعية العامة (وفق ما نصت عليه المادة ٦). وفيما يتعلق بمشروعات المعاهدات فإن المجلس يقوم بإعدادها ثم تقرها الجمعية العامة بعد ذلك.

ب - المساعدات المباشرة:

وإلى جانب ما يصدره الجهازان من توصيات وما يجريانه من دراسات فإن تدخلهما لحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية قد يأتي

بصورة مباشرة عن طريق برامج المساعدات الفنية التي تقدم لمن يحتاج إليها من الدول. وفي ذلك تنص المادة ٦٦ فقرة ٢ على أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يقوم « بعد موافقة الجمعية العامة... بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك ».

ولعل الصعوبة العملية التي قد تقف في سبيل هذا النشاط من جانب المجلس الاقتصادي والاجتماعي هي صعوبة الحصول على موارد مالية لتنفيذ هذه البرامج خاصة وأن الانفاقات على هذه الأخيرة لا تعتبر من قبل المصروفات العادية للأمم المتحدة التي تتحملها الدول الأعضاء (كل بحسب نصيبه) وإنما تغطي عادة من قيام بعض الدول طواعية بإعطاء الأمم المتحدة مساهمات مالية تخصص لهذه الأغراض. ومن ناحية أخرى فإن المجلس المذكور يرتبط بعلاقات تعاونية مع العديد من الوكالات المتخصصة التي تعمل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية. ويلاحظ أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يعد همزة الوصل بين هذه الوكالات وبين الأمم المتحدة. فالمجلس المذكور يقوم بإعداد الاتفاقيات التي تحدد العلاقة بين الوكالات المتخصصة وبين الأمم المتحدة ثم تعرض هذه الاتفاقيات على الجمعية العامة بعد ذلك للموافقة عليها[1].

كذلك فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يقوم - كما تنص على ذلك المادة ٦٢ فقرة ٢ - بتنسيق « وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور وتقديم توصياته إليها.. ».

ويلاحظ أن الرابطة التي تربط بين الأمم المتحدة وبين هذه الوكالات تتمثل في صور عدة مثل تبادل الممثلين والمراقبين كل منها لدى الآخر،

---

(١) وعلى ذلك تنص المادة ٦٣ فقرة ١ على أن « على المجلس الاقتصادي والاجتماعي ان يضع اتفاقات مع أي وكالة من الوكالات المشار اليه... تحدد الشروط التي بمقتضاها توصل بينها وبين الأمم المتحدة وتعرض هذه الإتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها ».

وتبادل الوثائق، والمشورة وتنسيق التعاون في النشاطات ذات الطابع الفني[1].

العلاقة بين الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي:

تنص المادة ٦٠ من الميثاق على أن « مقاصد الهيئة المبينة في هذا الفصل وهو الفصل الخاص بالتعاون الدولي الإقتصادي والإجتماعي » تقع مسؤولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة كما تقع على عاتق المجلس الإقتصادي والإجتماعي تحت إشراف الجمعية العامة، ويكون لهذا المجلس من أجل ذلك السلطات المبينة في الفصل العاشر ».

ولقد كان من الممكن أن يثير هذا النص تنازعاً حول حدود إختصاص كل من الجمعية العامة والمجلس الإقتصادي والإجتماعي في الشؤون الاقتصادية والإجتماعية، خاصة وأن الميثاق قد أفرد الفصل العاشر لبيان الاختصاصات التي أسندت مباشرتها للمجلس الاقتصادي والإجتماعي بإعتباره جهازاً رئيسياً من أجهزة الأمم المتحدة وليس مجرد « جهاز فرعي تابع للجمعية العامة. بل لقد أثير التساؤل حول ما إذا كان للجمعية العامة ـ بمقتضى ما جاء في المادة ٦٠ ـ أن تخاطب مباشرة الأجهزة الفرعية للمجلس الاقتصادي والإجتماعي دون المرور بهذا الأخير. على أن الجمعية العامة قد أوضحت بما لا يدع مجالاً للشك أنه ليس هناك محل لإثارة مثل هذا التنازع، وجاء في قرار أعتنقته في هذا

---

(١) كذلك يتمثل في اعتداد هذه الوكالات بما يصدر اليها عن الأمم المتحدة من توصيات بل إن الميثاق قد منح للأمم المتحدة الحق في الرقابة على نشاط هذه الوكالات حيث قررت المادة ٥٨ أن « تقدم الهيئة توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها. ثم كرر ذلك في الفقرة الثانية من المادة ٦٣ المشار اليها.

ولقد كان منتظم العمل الدولي واليونيسكو ومنتظم الاغذية والزراعة من أوائل الوكالات المتخصصة التي كان لها مع الأمم المتحدة صلات وثيقة منذ انشائها اذ يرجع تاريخ هذه الاتفاقات الى سنة ١٩٤٦، كما أن الشروط التي وردت فيها تعد الآن من قبيل الشروط النموذجية التي جرت العادة على أدراجها في الاتفاقيات التي تبرم بين الأمم المتحدة وبين الوكالات المتخصصة.

الصدد أنه « ينبغي أن يترك للمجلس الإقتصادي والاجتماعي الحرية الكاملة في التصرف للاطلاع بالمهام المسندة إليه »[1]. كما أن المادة ٦٠ لم تثر - في رأي الجمعية العامة - « أي تنازع دستوري متعلق بالاختصاص وفق ما كشف عنه ما جرى عليه العمل في كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي[2].

---

(١) Répartoire de la pratique des Nations, Vol. II. suppl. No 1, 1909, 184 et s.

(٢) المرجع السابق ص٦٢. ومشار لكلا هذين الأمرين في:
Di Qual Lino, Les effets des résolutions des Nations Unies, L.G.D.I., 1967, p. 39-40.

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

يخطو هذا الجهاز نحو صيرورته جهازاً تاريخياً من أجهزة الأمم المتحدة نظراً لفقدانه الكثير من مبررات وجوده[1]. فلقد أنشيء - كما سيأتي البيان - لكي ينفذ سياسة الأمم المتحدة في تحقق الاستقلال للاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي. ولقد أنجز هذا الجهاز - تقريباً - هذا الهدف، وحصلت غالبية الأقاليم التي كانت خاضعة لنظام الوصاية الدولي على استقلالها ولم يبق منها سوى اقاليم ذات أهمية محددة.

ومع هذا تبقى لدراسة هذا الجهاز أهميتها العلمية وهذا ما يبرر التصدي - ولو في عجالة - لهذه الدراسة، خاصة وأنه ما زال - حتى الآن - في عداد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة.

تشكيل مجلس الوصاية

يتألف ذلك الجهاز من ثلاث طوائف من الدول نصت عليها المادة ٧٦ في فقرتها الأولى وهي:

أ - الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية.

ب - الدول ذات العضوية الدائمة التي لا يتولى إدارة اقاليم مشمولة بالوصاية.

---

(١) مفيد شهاب. المرجع السابق، ص٣٣٦.

جـ - عدد كاف من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ممن لا يدخلون في الطائفتين السابقتين، وبحيث يتساوى عددهم مع هؤلاء الآخرين. وتقوم الجمعية بانتخاب الدول الأعضاء الذين يدخلون في الطائفة الثالثة.

ويمثل كل دولة عضو في مجلس الوصاية مندوب واحد فقط تقوم دولته بتعيينه بشرط أن يكون كفؤاً لذلك (٨٦/٢).

نظام التصويت:

تصدر قرارات الجهاز المذكور بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت. وتكون لكل دولة صوت واحد (م/٨٩).

نظام الوصاية الدولي ومجلس الوصاية:

سبقت الإشارة الى ان من بين الأهداف الرئيسية التي تعمل الأمم المتحدة على تحقيقها إنماء العلاقات الودية بين الأمم «على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها».

ولقد أنشأت الأمم المتحدة لتحقيق هذه الغاية نظاماً سمي «بنظام الوصاية الدولي» الغرض من ورائه مساعدة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي على التقدم والنهوض على نحو يمكنها في يوم ما من تقرير مصيرها بنفسها، وتصل فيه الى الحد الذي تستطيع معه الاستقلال بشؤونها.

الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولي:

تنص المادة ٧٧ من الميثاق على أن الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولي هي:

أ - الأقاليم التي كانت تحت الانتداب وقت الوصاية[1].

ب - الأقاليم التي اقتطعت من الدول الأعداء التي خرجت مهزومة من الحرب العالمية الثانية وهي: ألمانيا وايطاليا واليابان.

جـ - الأقاليم التي تضعها دولة مسؤولة عنها - اختياراً - تحت نظام الوصاية[2]. ولقد أنشأ ميثاق الأمم المتحدة جهازاً جعل منه أحد الأجهزة الرئيسية وهو « مجلس الوصاية » وأسند اليه - تحت إشراف الجمعية العامة ومتعاوناً معها - مهمة تنفيذ نظام الوصاية.

سلطات الأمم المتحدة وفقاً لنظام الوصاية:

منح الميثاق للأمم المتحدة سلطات واضحة محددة في مواجهة الدول التي تتولى إدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية على اعتبار ان هذه الاخيرة تتولى إدارة

---

(١) نظام الانتداب هو نظام أنشأته هيئة الأمم المتحدة بعد نهاية الحرب العالمية الاولى وكان الغرض منه مساعدة الاقاليم غير القادرة على ممارسة الحكم الذاتي على النهوض والتقدم وكانت هذه الاقاليم هي: -

١ - الاقاليم التي كانت تابعة للدولة العثمانية المهزومة في الحرب العالمية الاولى متى كانت هذه الأقاليم غير قادرة على حكم نفسها بنفسها، حتى ولو كانت قد وصلت الى درجة من التقدم يجعلها قريبة من الاستقلال. وكان المثل على هذه الاقاليم سوريا ولبنان.

٢ - الاقاليم الاقل تقدماً خاصة تلك الواقعة في أواسط افريقيا مثل الكمرون وتنجانيقا ورواندا وأورندي.

٣ - الاقاليم المتأخرة وكانت تضم جنوب غرب افريقيا وغينيا الجديدة وجزيرة ساموا.

(٢) يرى أستاذنا الدكتور الغنيمي - بحق - ان الفقرة جـ من المادة ٧٧ ليست دقيقة الصياغة فهي تجعل حق وضع الاقليم تحت الوصاية من اختصاص الدولة المسؤولة عن ادارته «وهذا قول لا يتفق مع المبادىء العامة ولا مع القانون الدولي العام لأن وضع الاقليم تحت الوصاية نوع من التصرف، أما الدولة التي لا تملك سوى الادارة فحسب فلا يحقق لها ان تتصرف في الاقليم، وتبعاً فليس من شأنها ان تضع الاقاليم تحت الوصاية، ولو أخذنا بحرفية هذا النص لكان للدولة ان تحتل اقليم ما احتلالا حربياً ان تضعه تحت الوصاية بناء على ما لها من حق للادارة يخوله لها الاحتلال الحربي وهو ما يعد انتهاكاً صارخاً للقانون الدولي.

أنظر: الاحكام العامة في قانون الامم، المرجع السابق، ص٨٤٧ - ٨٤٨.

هذه الأقاليم نيابة عن شعوبها حتى تصل الى درجة من التقدم تمكنها من إدارة شؤونها بنفسها. ومن أمثلة هذه السلطات ما نصت عليه المادة ٨٥ بأن «تباشر الجمعية العامة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقيات الوصاية... ويدخل في ذلك إقرار شروط واتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها.

كذلك نصت المادة ٨٧ على أن لكل من الجمعية العامة ولمجلس الوصاية ـ تحت إشراف الجمعية العامة ـ ان يمارس الاختصاصات الآتية: ـ

أ ـ أن ينظر في التقارير التي ترفعها السلطة القائمة بالإدارة.
ب ـ أن يقبلا العرائض ويفحصاها بالتشاور مع السلطات القائمة بالادارة.
جـ ـ ان ينظما زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية في أوقات يتفق عليها مع السلطات القائمة بالادارة.

ويلاحظ ان هذه الاختصاصات ليست واردة على سبيل الحصر وانما على المثال وعلى ذلك يجوز للجمعية العامة ولمجلس الوصاية ان يتخذا من التدابير ما يريانه ملائماً لحسن إدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية، وفي إطار اتفاقيات الوصاية.

الوصاية على المناطق ذات الأهمية الاستراتيجية:

تنص الفقرة الاولى من المادة ٧٣ من الميثاق على انه «يباشر مجلس الأمن جميع الأهداف الأساسية المبينة في المادة ٧٦ بالنسبة لشعب كل موقع استراتيجي».

ويفهم من هذا النص ان الميثاق قد اسند الى مجلس الأمن باعتباره المسؤول الرئيسي عن حفظ السلم والأمن الدولي مهمة الاشراف على الأقاليم ذات الأهمية الاستراتيجية[١]، وهو يحل في ذلك محل الجمعية العامة في علاقاتها

(١) «عارضت بعض الدول في مؤتمر سان فرنسيسكو التمييز بين الاقاليم الاستراتيجية وغيرها على=

بمجلس الوصاية كلما تعلق الأمر بأقاليم ذات أهمية استراتيجية. ومن ثم - ووفقاً لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة المذكورة - بتنظيم علاقته بمجلس الوصاية فيما يتعلق بالاشراف على الأقاليم ذات الأهمية الاستراتيجية[1].

مشكلة اقليم ناميبيا:

ظهرت مشكلة إقليم ناميبيا (أو اقليم جنوب غرب افريقيا Sud-Ouest Africa) في أعقاب الحرب العالمية الثانية[2] حينما رفضت جنوب افريقيا - باعتبارها الدولة المسؤولة عن ارادة الإقليم المذكور وفقاً لنظام الانتداب المقرر في عهد عصبة الأمم - ان تحل نظام الوصاية الذي مارسته الامم المتحدة محل الانتداب، كما رفضت أي رقابة من جانب الأمم المتحدة على كيفية ادارتها للأقاليم. بدعوى انها قد أجرت استفتاء بين سكان الأقاليم وكانت نتيجته

= أساس ان الحرب العالمية الثانية أثبتت ان كل اقليم لا يخلو من ان يكون له اعتبار حربي خطير يخشى معه التوسع في تطبيق نظام المساحات الاستراتيجية فيفسد نظام الوصاية كله وتغدو الاعتبارات العسكرية ذريعة لتجاهل مصالح السكان او مبرراً لوضعها في الاعتبار الثاني.

ولكن الدول المعارضة عادت فتنازلت عن وجهة نظرها ارضاء للولايات المتحدة التي كانت يهمها الأخذ بهذا التمييز بسبب قلقها على جزر المحيط الهادي الى حد كبير ويبدو ان الدول المسؤولة اتفقت ودياً على قصر نظام المساحات الاستراتيجية على هذه الجزر وهو ما حصل فعلا حتى الآن».

نقلا عن محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة في قانون الامم، المرجع السابق ص٨٥٢ هامش (١).

(١) مفيد شهاب المرجع السابق ص٣٣٥، عائشة راتب، المرجع السابق ص١٧٦ وما بعدها.

(٢) انظر في هذا: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم ص٨٤٥ هامش (١)، المرجع السابق، ص٣٢٧ وما بعدها.

Conforti, op. cit, p. 144 e ss.

وأنظر أيضاً:

Fucchini. La Namibie, une Construction de L'ONU; A.F.D.I., 1968, p. 355 et ss.

Nisot Joseph., La question du Sud—Ouest Africain devant la Cour Internationale de Justice, R.B.D.I., 1967. Vol. 1, p. 24.

اختيار هؤلاء الانضمام الى جنوب افريقيا. ومن ناحية أخرى ادعت جنوب افريقيا انه بزوال عصبة الأمم فإن الإقليم محل النزاع أفلت من أي نظام للرقابة الدولية.

ولقد نازعت الجمعية العامة، وبجاس، في دعوى جنوب أفريقيا، وطلبت في هذا الشأن من محكمة العدل الدولية ان تفتيها ـ بواسطة رأي استشاري ـ عن مدى حق جنوب افريقيا في تغيير الوضع القانوني للاقليم الذي كانت تديره وفقاً لنظام الانتداب. وفي سنة ١٩٥٠ أجابت محكمة العدل عن ذلك بقولها ان الميثاق قد جاء بحكم انتقالي في المادة ٨٠ مؤداه ان يمتنع على الدول الأعضاء أن تفسر أو تؤول الأحكام التي تضمنها الفصل العاشر الخاص بنظام الوصاية على نحو « يغير بطريقة ما أية حقوق لأية دولة أو شعوب، او بغير شروط الاتفاقات الدولية القائمة التي يكون اعضاء الأمم المتحدة أطرافاً فيها ».

وهذا يعني في رأي المحكمة ان التزامات جنوب افريقيا بناء على صك الانتداب المتعلق باقليم ناميبيا. ما زالت قائمة، ومن ثم يمتنع عليها ان تغير من النظام القانوني للاقليم المذكور او أن تمس بحقوق شعبه في الحصول على الحكم الذاتي. ومن ناحية أخرى ذهبت المحكمة الى ان الأمم المتحدة قد ورثت سلطات عصبة الأمم في الرقابة على الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي[١].

---

(١) C.I.J. Rec., 1950 p. 128 ss.

ولقد طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية رأيين استشاريين لاحقين يتعلق كل منها بتفسير بعض الامور التي جاءت في الرأي الاستشاري سنة ١٩٥٠. فلقد طالبت الجمعية العامة من المحكمة ان تفتيها عما إذا كان يشترط أن يتحقق للقرار الصادر من الجمعية العامة ـ باعتبارها الوارثة لسلطات مجلس العصبة في الاشراف والرقابة على اقليم ناميبيا ـ الاجماع كما كان عليه الحال في مجلس العصبة، أم تطبق قواعد التصويت السارية في الجمعية العامة وفق أحكام الميثاق، أي تكفي الاغلبية المطلوبة لاصدار القرار؟ أجابت محكمة العدول في رأيها الاستشاري الصادر فى سنة ١٩٥٥ على هذا التساؤل بأن القرار يصدر إذا ما تحققت له الاغلبية للنصوص عليها في الميثاق وليس الاجماع الذي كان يشترطه عهد عصبة الامم لاصدار القرارات عن مجلس العصبة. =

ولقد شجع هذا الرأي الجمعية العامة على إتخاذ عديد من التدابير في سبيل تحقيق استقلال الإقليم المذكور، خاصة وان جنوب افريقيا قد ضربت به عرض الحائط[1]. فأنشأت في سنة ١٩٥٣ جهازاً فرعياً خاصاً أطلقت عليه اسم «لجنة جنوب أفريقيا»، ثم أعقب ذلك قرار الجمعية في سنة ١٩٦٦ بإنهاء انتداب جنوب أفريقيا على ناميبيا، ونقل مسؤوليات إدارته والإشراف عليه الى الأمم المتحدة ذاتها. على ان هذين الاجراءين لم يردعا حكومة جنوب افريقيا فاستمرت في تحدي الأمم المتحدة في هذا الشأن.

ولم يجد قرار مجلس الأمن الصادر في سنة ١٩٧٠ مصيراً أفضل من الاجراءات التي اتخذتها الجمعية العامة. ففي التاريخ المذكور قرر المجلس عدم شرعية استمرار تواجد جنوب افريقيا في ناميبيا، ودعا الدول الأعضاء الى اتخاذ التدابير العقابية المنصوص عليها في المادة ٤١ من الميثاق[2].

C.I.J. rec., 1955, p. 67 et ss.

= والأمر الثاني الذي طلبت الجمعية العامة بشأنه الرأي الاستشاري للمحكمة يتمثل فيا اذا كان من حق الجمعية العامة ان تكلف اللجنة الخاصة بجنوب غرب افريقيا التي أنشأتها سنة ١٩٥٣ بالاستماع الى شكاوى وآراء ممثلي شعب اقليم ناميبيا، رغم ما استقر عليه عمل مجلس عصبة الأمم على عدم السلوك على نحو مماثل؟ أجابت المحكمة على ذلك في سنة ١٩٥٦ بانه من حق الجمعية العامة ان تتخذ مثل هذه التدابير. ورأت المحكمة انه ليس هناك ما يفيد بضرورة تقيد الجمعية العامة بنفس سلوك مجلس عصبة الأمم في رقابته على الاقليم المذكور.

C.I.J. Rec., 1956 p. 23 et., ss.

(١) أعلنت حكومة جنوب أفريقيا في أعقاب هذا الرأي أنها. لن تلتزم به كما أنها لن تتعاون مع الامم المتحدة في كل ما يتعلق باقليم ناميبيا، ثم قامت ـ بعد ذلك ـ بغلق حدودها نهائياً في وجه ممثلي الامم المتحدة.

(٢) دعا مجلس الامن الدولي الأعضاء بموجب القرار الصادر عنه في ٢٩ يوليو ١٩٧٠ الى ما يلي:

أ ـ الامتناع عن ممارسة أية علاقات مع جنوب افريقيا تنطوي على الاعتراف بسلطتها على ناميبيا، او اعلان عدم الاعتراف بهذه السلطة رسمياً في حالة البلاد التي لها علاقات دبلوماسية مع جنوب افريقيا.

ب ـ تأمين ايقاف الشركات المملوكة للدول او الخاضعة لاشرافها لجميع المعاملات المتعلقة

بشروعات تجارية او صناعية او بامتيازات في ناميبيا.

جـ - منع القروض والتسهيلات الائتمانية او غيرها من أوجه المساعدة المالية التي ينوي رعاياها او تنوي شركاتها استخدامها او تسهيل التبادل التجاري او التجارة مع ناميبيا.

د - عدم تشجيع رعايا وشركات على الاستثمار في ناميبيا.

هـ - الامتناع عن حماية مثل هذا الاستثمار ضد الطلبات التي قد تتقدم بها مستقبلا أية حكومة شرعية لناميبيا.

و - عدم تشجيع السياحة والهجرة الى ناميبيا.

نقلا عن مفيد شهاب، المرجع السابق ص٣٣٠.

المبحث الخامس

الأمانة العامة

تكوين الأمانة العامة:

تنص المادة ٩٧ من الميثاق على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أميناً عاماً ومن تحتاجهم الهيئة من موظفين. وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية من مجلس الأمن، والأمين العام هو الموظف الاداري الأكبر في الهيئة.

وبناء على النص المذكور فإن الأمانة العامة تتكون من الأمين العام ومن عدد من الموظفين وفق حاجة المنتظم(١).

أولاً: الأمين العام

يعد الأمين العام وفقاً لنص المادة ٩٨ ـ الموظف الإداري الأكبر في الهيئة »، والذي يتولى منصب الأمين العام لا يعد ممثلا لأية دولة، كما لا يخضع

(١) أنظر في هذا:

بطرس غالي، المرجع السابق، ص٥١٦ وما بعدها. محمد حافظ غانم، المرجع السابق، ص٢٦٢ وما بعدها، محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق ص٦٣٩ وما بعدها محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ص٣٢٦ وما بعدها. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق ص٣٠٤ مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٣٦١ وما بعدها.

Kelsen, op. cit, p. 196 and f.
Goodrich and Hambro, op. cit, p. 492 – 212.
Monaco, Leziono op. cit, p. 289 e ss.
Conforti, Le Nazioni Unite.. op. cit, pp. 169 e s.

في تصرفاته التي يأتيها لتعليمات أية دولة عضو حتى تلك التي يتمتع بجنسيتها، وإنما يعمل لحساب هيئة الأمم المتحدة وحدها، ولا يدين بالولاء الوظيفي إلا لها وحدها. وفي هذا تنص الفقرة الأولى من المادة ١٠٠ من الميثاق على انه «ليس للأمين العام ولا للموظفين ان يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة وأين يمتنعوا عن أي عمل قد يسيء الى مركزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها».

تعيين الأمين العام:

يتم تعيين الأمين العام - كما هو واضح من المادة ٢٧ - بموجب قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن. ولما كانت مسألة تعيين الأمين العام تعد من قبيل المسائل الموضوعية فان توصية مجلس الأمن في هذا الشأن يلزم ان يتوافر لها - لكي تصدر - أغلبية تسعة أصوات على الأقل على ان يكون من بينهم الدول الدائمة العضوية.

ولما كانت نصوص الميثاق لا تبين المدة التي يبقى فيها الأمين العام في منصبه فإن ذلك يعني ان القرار الصادر بتعيين الأمين العام يمكن له أن يحدد هذه المدة، فإن لم يفعل فإن المنطق يقتضي ان يظل الأمين العام قائماً بأعمال منصبه حتى يتم إنهاء مهمته بواسطة نفس الطريقة التي اتبعت لتعيينه، أي بموجب قرار صادر من الجمعية العامة بناء على توصية صادرة من مجلس الأمن[1].

---

(١) حينما انتخب «تريجفي لي» أول أمين عام للأمم المتحدة نص القرار الصادر بتعيينه على ان مدة خدمته هي خمس سنوات. وبعد انتهاء المدة المذكورة قامت الجمعية العامة وحدها ودون توصية من مجلس الامن بتجديد مدة خدمة الامين العام المذكورة ثلاث سنوات أخرى الأمر الذي دعا بعض الدول الى المنازعة في مشروعية هذا القرار نظراً لعدم صدور توصية سابقة من مجلس الامن للجمعية العامة بشأن هذا التجديد.

أنظر، محمد حافظ غانم، المرجع السابق ص٢٦٤ وما بعدها ويعرض الفقيه للظروف المختلفة =

ثانياً: موظفو الأمانة العامة

يقوم الأمين العام - باعتباره رأس هذا الجهاز والموظف الاداري الأعلى للهيئة - بتعيين كافة موظفي الأمانة العامة وفقاً للوائح التي تضعها الجمعية العامة ولقد قامت كل من الجمعية العامة والأمين العام - بتفويض من زلجمعية العامة - بإصدار العديد من اللوائح المنظمة للمركز القانوني لموظفي الأمانة العامة.

ولقد حددت المادة ١٠١ من الميثاق في فقرتها الثالثة موجهين ينبغي على الأمين العام الاستهداء بها عند تعيينه لموظفي الأمانة العامة: فمن ناحية ينبغي على الأمين العام ان يراعي في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى في المقدرة والكفاية والنزاهة » ومن ناحية أخرى ينبغي عليه ان « يراعي في اختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي ».

ولقد حاول الامين العام للأمم المتحدة منذ أوائل الستينات ان يكفل تمثيلا متوازناً لكافة الاتجاهات عند تعيينه لموظفي الامانة العامة، وأن يأخذ في اعتباره عند اختياره لهؤلاء المساهمة المالية التي تدفعها الدول التي ينتمون اليها بجنسياتهم(١).

= التي أحاطت بتعيين الامناء العاملين السابقين على الأمين العام الحالي كورت فالدهايم.

(١) لقد أوضح الأمين العام في تقريره الصادر سنة ١٩٦٣ المعايير التي استعان بها في اختيار موظفي الامانة العامة حتى « يعالج الاوضاع المتصلة بالتمثيل الناقص لبعض المناطق وبصفة خاصة افريقيا وأوروبا الشرقية » وهذه المعايير هي:

أ - ينبغي مراعاة أوسع توزيع جغرافي ممكن.

ب - ان يدخل في الاعتبار قيمة اشتراكات الدول الاعضاء وعدد سكانها.

جـ - تدخل في الاعتبار كذلك الاهمية النسبية للرتب المختلفة للمناصب، وضرورة ايجاد تمثيل جغرافي اكثر توازناً في الوظائف من درجة مدير وما فوقها.

د - يجب العمل على مراعاة التمثيل الناقص في الوظائف الدائمة. ومن المعلوم ان رعايا الدول الكبرى يستأثرون بالجانب الاكبر من الوظائف الدائمة بحجة ان الدول الصغيرة لا =

الحصانات والامتيازات الخاصة بأعضاء الأمانة العامة[1]:

إذا كان القانون الدولي العرفي يقر للممثلين الديبلوماسيين بقدر معين من الحصانات والامتيازات الديبلوماسية[2]، فانه لا توجد قواعد عرفية مماثلة تعطي حقوقاً مشابهة لموظفي المنظمات الدولية ومن بينها الأمم المتحدة، وعلى ذلك فانه لا يمكن ـ من حيث المبدأ ـ ان يمنح موظفي المنظمات الدولية من الحصانات والامتيازات إلا إذا كان هناك بين المنتظم وبين الدول اتفاق يقر لهم هذا الحق » كما يحدد أيضاً المدى الذي يتمتعون في إطاره بمثل تلك الحصانات والامتيازات[3].

ولقد جرت العادة على ان تبرم المنتظمات الدولية اتفاقات تمنح لموظفيها قدراً معيناً من الحصانات والامتيازات خاصة مع الدولة التي يوجد فيها مقر المنتظم المعني.

وفيما يتعلق بموظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة نجد ان المادة ١٠٥ تقتصر على تقرير مبدأ تمتعهم بالحصانات والامتيازات دون تحديد لتفصيلها أو لمداها فهي تنص في فقرتها الثانية على !نه «كذلك يتمتع المندوبون من أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والاعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة».

ثم تقرر الفقرة الثالثة من المادة ان للجمعية أن «تقدم التوصيات بقصد

= تستطيع ان تقدم من يصلح لشغل هذه المناصب او لا تستطيع ان تستغن عنهم لمدة طويلة».
أنظر الدكتور محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية، القاهرة ١٩٦٧ ص٢٧٥.

(١) أنظر في الحصانات والامتيازات المتعلقة بالموظف الدولي: محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٧ ص١٣٧ وما بعدها.

(٢) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص٩٤٥، ولذات الفقيه، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف بالاسكندرية بند ٢١ وما بعده. وانظر فاوي سليمان الملاح، سلطات الأمن. المرجع السابق، ص٨ وما بعدها. وانظر في خصوص حصانات وامتيازات موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة، ص٤٥١ وما بعدها.

(٣) Bowett E. W. The Law of International Institution, 2e ed., London, Stevens, 1970, p. 316 and f.

تحديد التفاصيل الخاصة بهذه الحصانات والامتيازات ولها ان تقترح في هذا الصدد إبرام الاتفاقات اللازمة لتحقيق هذا الغرض. ولقد قامت الأمم المتحدة بإبرام اتفاقية خاصة بالحصانات والامتيازات التي يتمتع بها موظفوها وانضم اليها الغالبية العظمى من أعضائها ».

واذا كانت هناك دولة ما عضو في الأمم المتحدة ولكنها لم تدخل طرفاً في اتفاقية من الاتفاقات المبينة لتفاصيل الحصانات والامتيازات الممنوحة لموظفي الامانة العامة، أو إذا لم تنضم الى مثل هذه الاتفاقيات انضماماً لاحقاً فانها تظل مع ذلك مخاطبة بحكم المادة ١٠٥ من الميثاق. كل ما هناك أنه يصبح على الأجهزة المعنية في هذه الدولة ان تتحمل المهمة الصعبة في تفسير ما يعد من الحصانات الامتيازات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها، وتلك التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة » وذلك وفقاً لما نصت عليه الفقرتان الاولى والثانية من المادة ١٠٥.

أما عن مضمون هذه الحصانات فإنها تتفاوت بحسب ما اذا كانت متعلقة بالأمين العام ذاته والأمناء المساعدين أو بمن يدنوهم في المرتبة من موظفي الأمانة العامة، فحينما يتعلق الأمر بالأمين العام ذاته أو بالأمناء المساعدين فانهم يتمتعون بكافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وبالحصانات المقررة في اتفاقية حصانات الأمم المتحدة. وأهم هذه الحصانات: الحصانة الشخصية، والحصانة القضائية، والإعفاء من الضرائب وحصانة الاتصال وغير ذلك من الحصانات المقررة في اتفاقية فيينا سنة ١٩٦٠ الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية ».

أما إذا تعلق الأمر بمن يدنوهم في المرتبة من الموظفين الآخرين في الأمانة العامة والذين يصدر بتحديدهم قرار من الأمين العام فانهم يتمتعون عادة، ودون النظر لجنسياتهم بما يلي:

أ ـ الحصانة القضائية: « فهم يتمتعون بالحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من تصرفات وأقوال وكتابات. هذه الحصانة مقررة لمصلحة

المنتظم نفسه وليس للمصلحة الشخصية للموظف، ومن ثم يكون للأمين العام الحق في رفع الحصانة عن الموظفين التابعين له، وعليه ان يقوم بذلك في كافة الاحوال التي يرى فيها ان الحصانة تحول دون أن يأخذ العدل مجراه». ويرى بعض الفقهاء ان العرف قد استقر على «جواز القبض على موظفي الأمم المتحدة ومحاكمتهم بتهمة الجاسوسية لأن الحصانة تمتد فقط الى الاعمال يأتيها الموظف بصفته الرسمية».

ب - **الحصانة المالية**: ومؤداها ان يعفى موظفو المنتظم من الضرائب على الدخول التي يحصلون عليها من الأمم المتحدة في مقابل ما يقومون به من أعمال في خدمتها. هذه القاعدة لا تثير صعوبة حينما يكون الموظف الذي يعمل لحساب الأمم المتحدة غير متمتع بجنسية الدولة التي يقوم بنشاطه فيها. ولكن حينما يكون من رعية هذه الدولة فإنه من المتصور ان يفرض عليه القانون ضرائب على ما يتحصل عليه من دخول من الأمم المتحدة، كما هو الحال بالنسبة لرعايا الولايات المتحدة الأمريكية.

جـ - **الإعفاء من الخدمة الوطنية وبعض الإعفاءات الأخرى**: موظفو الأمم المتحدة لا يلتزمون بأداء الخدمة العسكرية وما شابهها من التزامات وطنية اخرى كذلك فانهم يعفون من جميع قيود الهجرة واجراءات قيد الأجانب، كما يتمتعون بالمزايا المتعلقة بتحويل العملة التي يتمتع بها رجال السلك الديبلوماسي.

اختصاصات الأمانة العامة

سبقت الإشارة الى أن الأمين العام هو رأس الامانة العامة. وانه بصريح النص - الموظف الإداري الاكبر في الهيئة، وقد يتبادر الى الذهن ان اختصاصاته تنحصر في الإطار الاداري، على ان الميثاق قد أسند اليه دوراً نشطاً في المجال السياسي وبالذات في مجال حفظ الأمن والسلم الدوليين، بالإضافة الى اختصاصاته الادارية.

وأهم ما نلاحظه بصدد الاختصاصات ذات الطابع السياسي ان الأمين العام لا يمارسها إلا بناء على تفويض من الأجهزة الأخرى للمنتظم خاصة مجلس الأمن والجمعية العامة. وهذا بعكس الحال بالنسبة للاختصاصات ذات الطابع التنفيذي. ونعرض فيما يلي بشيء من التفصيل لهاتين الطائفتين من الاختصاصات ثم نعقب ذلك بدراسة إختصاص الامانة العامة بتسجيل المعاهدات الدولية نظراً لأهمية الأثر المترتب على هذا الإجراء.

الوظائف الموكولة والوظائف التنفيذية للأمين العام

أ - الوظائف الموكولة:

تنص المادة ٩٨ من الميثاق على أن «يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه في كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية، ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلها اليه هذه الفروع...»(١).

وواضح من المادة المذكورة انها لا تضع أية حدود صريحة للوظائف التي يمكن ان توكل الى الامين العام. ومع ذلك فانه يمكن ان نستخلص نطاق الوظائف التي يمكن ان توكل له إذا علمنا ان الميثاق قد أسند الى مجلس الأمن بصفة رئيسية والى الجمعية العامة مهمة الحفاظ على الامن والسلم ومنح كل منهما سلطات واختصاصات معينة في هذا الصدد على نحو ما سبقت لنا

---

(١) أنظر: وحيد رأفت المرجع السابق، ص٥٧ وما بعدها، محمد حافظ غانم، المرجع السابق ص٢٦٩، محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ص٣٣٤، مفيد شهاب المرجع السابق، ص٣٦٤ وما بعدها.

Virally, Le rôle politique du Secrétaire Général, AFDI, 1958, p. 360.

Fischer G., Les Compétences du Secrétaire Général, AFDI, 1955., p. 345.

Langrod C. Problèmes du Secrétaire Général, RGDIP., 1957, p. 394.

دراسته. وعلى ذلك فإنه لا يتصور ان تسند هذه الاجهزة الى الأمين العام وظائف لا تكون داخلة أصلا في اختصاصاتها هي.

وعلى أي حال فإن الأمين العام في ممارسته الوظائف الموكولة اليه من الاجهزة المذكورة ينبغي عليه - وعلى الرغم من القدر الكبير من الاستقلال الذي يتمتع به في ممارسة هذه الوظائف - أن يحترم حدود الوظائف الموكولة وتعليمات الجهاز الموكل بصددها، كما يلتزم فوق ذلك بان يحترم أيضاً نصوص الميثاق بصفة عامة عند ممارسته لهذه الاختصاصات.

ومن أمثلة الوظائف التي فوضت فيها الجمعية العامة ومجلس الأمن الأمين العام بالقيام بها اجراءات التحقيق والوساطة والمصالحة ،ولعل من أبرز الأمثلة أيضاً تفويض الأمين العام في انشاء قوات الطوارىء الدولية التي عملت في الشرق الاوسط في أعقاب العدون الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦، وفي الكونجو سنة ١٩٦٠، كما فوض في إبرام الاتفاقات الخاصة بهذه القوات مع الدول المعنية واصدار اللوائح والتنظيمات المتعلقة بعمل هذه القوات، وتنظيم علاقاتها بالأمم المتحدة بوجه عام وبالأمين العام بوجه خاص.

وإذا كانت الأجهزة المذكورة يمكن ان توكل الامين العام بالقيام ببعض الوظائف فان من حقها أيضاً سحب هذا التفويض، ولا صعوبة حينما يتحقق ذلك بصراحة. ولكن الصعوبة تثور إذا حدث تفويض للأمين العام من جانب احد الاجهزة للقيام ببعض التدابير بشأن مشكلة معروضة على الجهاز المعني ثم تعذر بعد ذلك على الجهاز الاستمرار في بحث هذه المشكلة لسبب أو لآخر(١) فهل يترتب على ذلك إنهاء التفويض الصادر عن هذا الجهاز للأمين العام انهاء ضمنياً، أم أنه يستمر مع ذلك في ممارسة الوظائف الموكلة اليه؟.

---

(١) فقد يحدث ان يحال نظر هذه المشكلة الى جهاز آخر غير الجهاز الذي قام بتفويض الامين العام، او قد تستجد ظروف تعرقل الاستمرار في نظر المشكلة كاستعمال حق الاعتراض من جانب احدى الدول التي لها هذا الحق داخل مجلس الأمن الذي يمنع من صدور قرار بشأن المشكلة.

أثارت الاجابة على هذا التساؤل مشكلة خطيرة إبان أزمة الكونجو سنة ١٩٦١/١٩٦٠ عندما قرر مجلس الأمن مساعدة حكومة الكونجو في حفظ الأمن والنظام وفوض الأمين العام للأمم المتحدة ـ همرشيلد آنذاك ـ في تنفيذ هذا القرار. ولقد طلب الأمين العام مراراً من كل من مجلس الأمن والجمعية العامة تعليمات في هذا الصدد دون جدوى نظراً للشلل الذي أصاب هذين الجهازين بشأن هذه المشكلة نتيجة للتباين الكبير في وجهات النظر داخل كل منهما. ولقد قام هموشولد باتخاذ عدد من التصرفات بناء على مبادرة من جانبه وتعرض نتيجة لذلك لحملة قاسية من الاتحاد السوفييتي والدول الإشتراكية بمقولة أنه خرج عن حدود التفويض، باتخاذه اجراءات وتصرفات بقرارات مستقلة من جانبه.

ولقد دافع همرشيلد عن موقفه ـ وأيده في ذلك جانب من الفقه ـ بحجة أنه لا يمكن القول بانتهاء التفويض انتهاء ضمنياً إلا إذا تغيرت الظروف التي صدر التفويض في ظلها تغييراً جذرياً، وهذا ما لم يحدث بصدد المشكلة التي تعرض لها، وبالتالي فانه يصبح من حق الأمين العام الاستمرار في ممارسة وظائفه الموكولة اليه حتى ولو تعذر على الجهاز الذي فوض اليه هذه الوظائف اتخاذ قرارات أو توصيات بشأنها(١).

(١) بدأ دور الامين العام للامم المتحدة في المجال السياسي يتزايد بصورة مضطردة منذ ان اسندت اليه الأمم المتحدة الاشراف على انسحاب القوات البريطانية ـ الفرنسية ـ الاسرائيلية في أعقاب العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦. بل ان الأمين العام للأمم المتحدة خلال هذه الفترة داج همرشيلد قد استحدث نظريته في «السلطات الطارئة» للأمين العام التي تخوله اتخاذ اجراءات لم تفوضه الاجهزة الرئيسية في اتخاذها، بل حتى ولو لم يكن منصوصاً عليها في الميثاق وفي هذا يقول همرشيلد:

«Je crois qu'il est plus conforme à la philosophie de la Charte que le Secrétaire Général agisse aussi sans cet apuui أي تفويض من جانب أحد الاجهزة si cela lui paraît nécessaire pour aider à combler une أو نص في الميثاق brèche qui pourrait apparaître dans les ressources qu'offre la charte ou la diplomatie traditionnelle lorsqu'il s'agit de sauvegarder la paix et la = sécurité».

ب ـ الوظائف التنفيذية:

نصت المادة ٩٧ من الميثاق على أن الامين العام هو الموظف الاداري .

= ثم أكد همرشيلد هذه النظرية من خلال مسلكه تجاه أزمة لبنان سنة ١٩٥٨ ، فحينما عجز مجلس الأمن عن اتخاذ قرار بشأن زيادة عدد مراقبي الأمم المتحدة في لبنان نتيجةلاستعمال حق الاعتراض التوفيقي، بادر الأمين العام باتخاذ هذا التدبير بحجة أن «عدم صدور قرار مجلس الأمن في هذا الصدد لا يعني سوى عدم وجود تعليات صريحة للأمين العام باتخاذه، وهذا لا يعتبر ـ في رأيه ـ مانعاً له من زيادة عدد هؤلاء المراقبين» ثم استند إلى معيار مؤداه «أن كل تدبير لم تحرم الجمعية العامة أو مجلس الأمن ـ صراحة ـ اتخاذه على الأمين العام، جاز لهذا الاخير أن يتخذه».

انظر في هذا:

Di Qual, op. cit. pp. 30 – 13.

على أنه من المنطقي أن تكون تصرفات الأمين العام في هذا الصدد على مسؤوليته الخاصة. بل أنه قد قبل بمبدأ مسؤوليته عن اعماله في خطاب الى مجلس الأمن حيث جاء فيه

«Au cas ou vous n'approuveriez pas la façon dont ces intentions seraient traduites par moi en mesures pratiques; j'accepterais, bien entendu, les conséquences de votre jugement»

ومعنى هذا ايضاً أن شرط شرعية ترخص الامين العام في اتخاذ هذه الاجراءات والتدابير متوقف على اقرار كل من الجمعية العامة ومجلس لأمن واستمرار هذا الرضا.

انظر Virally, Le rôle politique.. op. cit, p. 379.

ولقد تكرر هذا الموقف مرة اخرى عندما طلبت كل من بريطانيا وإيران من الأمين العام (أوثانت في ذلك الوقت) سنة ١٩٧٠ ان يبذل مساعيه الحميدة لحل قضية البحرين والتأكد من رغبات شعب هذا الاقليم فيما يتعلق بتقرير مصيره. و ستجاب الأمين العام لهذا الطلب. إلا أن سلوكه في هذا الصدد قد أثار تحفظات كل من فرنسا والاتحاد السوفييتي باعتبار أنه يعد افتئاتاً على سلطات مجلس الأمن صاحب الاختصاص الأصيل باتخاذ كافة القرارات والتدابير المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي. وقد رد الأمين العام على هذه الاعتراضات مفندا إياها بأن مساعيه لا تعد أي مساس بسلطة مجلس الامن.

أنظر: التقرير السنوي للأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنتظم في الفترة ما بين ١٦ يونيو سنة ١٩٦٩ إلى ١٥ يونيو سنة ١٩٧٠ ص١٥٩ ـ ١٦٦.

وأنظر في تطور الدور السياسي للأمين العام منذ نشأة الأمم المتحدة، وحيد رأفت، المرجع السابق ص٥٧ وما بعدها، مفيد شهاب، المرجع السابق ص٣٦٦.

الاكبر في الهيئة، وهذا يعني انه يتولى ممارسة كافة الانشطة اللازمة لوضع القرارات والتوصيات الصادرة من أجهزة الامم المتحدة وخاصة من مجلس الامن والجمعية العامة موضع التنفيذ، وما قد يتطلبه ذلك من قيامه باصدار قرارات تنفيذية. وغالباً ما تتضمن القرارات أو التوصيات الصادرة عن هذين الجهازين توجيهاً الى الامين العام بمتابعة تنفيذ الدول لهذه القرارات والتوصيات واخطار الجهاز المعني بما تم تنفيذه في هذا الشأن.

اختصاص الأمانة العامة بتسجيل المعاهدات:

يقصد بتسجيل المعاهدات لدى الأمم المتحدة أن أعضاء الامم المتحدة يلتزمون بتسجيل المعاهدات التي يدخلون أطرافاً فيها فور دخولها حين التنفيذ. ويتم التسجيل لدى الامانة العامة للأمم المتحدة التي تقوم بنشرها[1].

وعلى ذلك تنص المادة ١٠٢ فقرة ١ على ان «كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الامم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب ان يسجل في أمانة الهيئة وان تقوم بنشره بأسرع ما يمكن».

ولقد قصد من وراء تسجيل المعاهدات الدولية لدى الامم المتحدة القضاء على المعاهدات السرية التي كانت تبرم بين دولتين او أكثر بما قد تتضمنه من أحكام مخالفة القانون، او من شأنها تهديد الامن والسلم الدولي.

الآثار التي تترتب على عدم تسجيل المعاهدات الدولية لدى الأمم المتحدة:

تنص المادة ١٠٢ في فقرتها الثانية على انه «ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة ان يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة». ومعنى هذا أنه لا يجوز لأية دولة ان تحتج أمام أحد أجهزة الامم المتحدة أو الوكالات المتخصصة

---

(١) كلسن، المرجع السابق ص٦٩٦ وما بعدها.

بحكم وارد في معاهدة ما لم يتم تسجيلها في الأمانة العامة للأمم المتحدة.

وإذا كان هذا هو الاثر الذي تحدثت عنه الفقرة الثانية من المادة ١٠٢ من الميثاق فاننا نتساءل عن المقصود بالمعاهدات والاتفاقات التي يمكن تسجيلها: هل يدخل فيها كافة التصرفات الاتفاقية بين الدول كما يفهم من العبارة الواردة في الفقرة الأولى من المادة المذكورة؟ ان التفسير المنطقي لهذا العبارة يفرض علينا القول بانه لا يمكن تصور وجود تسجيل كافة المعاهدات والإتفاقات الدولية، والا فان هذا سيؤدي بنا الى نتائج ساذجة كوجوب تسجيل اتفاق بين دولتين على ان يزور رئيس دولة أحدهما الدولة الأخرى[1].

ولقد بذلت عدة جهود لتحديد المعاهدات التي يجب تسجيلها، وكان من الواضح ان الامر لا يقتصر فحسب على المعاهدات السياسية بل تشمل الاتفاقيات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري والمالي والفني.

ويراعي انه لا يمكن اعطاء الأمين العام سلطة تقديرية في تقرير - على ضوء كل حالة على حدة - ما اذا كانت المعاهدات المطروحة يلزم تسجيلها أم لا لأن مفهوم المادة ١٠٢ فقرة أولى ينفي هذه السلطة عن الأمين العام اذ هي توجب عليه نشر ما يسجل لديه من معاهدات[2].

---

(١) كونفورتي، المرجع السابق، ص١٥٢.

(٢) وعلى الرغم من أن نص المادة ١٠٢ فقرة أ يوحي بأن ما يمكن تسجيله هي التصرفات الاتفاقية، إلا أن الأمانة العامة قد سجلت لديها تصرفات صادرة من جانب واحد بناء على طلب من الدولة التي أصدرتها. ومثال ذلك التصريح المصري المتعلق بقناة السويس الصادر سنة ١٩٥٧.
ومن ناحية أخرى فإن هناك تصرفات يصدق عليها وصف « الاتفاق » ومع هذا استبعدت من نطاق الاتفاقات الواجب تسجيلها، ومنها الاتفاقات التي تبرم بين الدول وبعض المنتظمات أو الهيئات الدولية، وكذلك بعض القرارات الصادرة عن هذه الاخيرة.
كما أن هناك بعض الاتفاقات التي رفضت الامانة العامة تسجيلها ثم عادت فسجلتها ومثالها الإتفاق المتعلق « بذهب ألبانيا » المبرم بين ألبانيا وإيطاليا.
Broches and Boskey, Theory and practice of treaty registration, Nederland Tijdschrift voor International Recht, 1957, p. 159 and f.

المبحث السادس

محكمة العدل الدولية

تعتبر محكمة العدل الدولية وفقاً لما جاء في المادة ٩٢ « الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة. ذلك أنها تقوم بحل الخلافات القانونية التي تنشأ بين الدول، ويلاحظ أن تنظيم هذا الجهاز ونشاطه محكوم بنظام أساسي ملحق بالميثاق ويسمى، النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية » ويعتبر ـ كما نصت المداة ٩٢ ـ جزءاً لا يتجزأ من الميثاق.

تكوين المحكمة:

تتكون المحكمة من ١٥ قاضياً يراعي في إختيارهم الإعتبار الشخصي، بمعنى أنهم يختارون نظراً لتوافر كفاءات ومواصفات معينة فيهم. والأصل أن هؤلاء القضاة لا يمثلون دولهم، كما أنه لا يجوز لهم ـ وفقاً لنص المادة ٦ من النظام الأساسي للمحكمة ـ أن يتولوا وظائف سياسية أو إدارية، كما لا يجوز لهم الإشتغال بأية مهنة أخرى[1]. ويتم إختيار قضاة المحكمة وفقاً لنص المادة الثانية من النظام الأساسي، من بين الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية

---

(١) ومع هذا فقد قررت المحكمة الدائمة للعدل الدولي التي كانت موجودة من قبل في ظل عصبة الأمم أن « مهمة القاضي لا تتنافى مع عضويته في جمعية حكومية تقوم بتحضير قوانين الملكية الأدبية والفنية أو تمتحن المرشحين للخدمة الديبلوماسية » كما أنه « ليس لزاماً على عضو مجلس الشيوخ الاسباني أن يقدم استقالته من عضوية المجلس، وأنه لا تعارض بين عضوية المحكمة وعضوية لجنة التوفيق ».

نقلا عن محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة... المرجع السابق ص٧٢٠.

الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعين في أرفع المناصب القضائية، أو من المتشرعين المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي، وكل هذا بغض النظر عن جنسياتهم. وينتخب القضاة لمدة تسع سنوات (المادة ١٣) ويجوز إعادة إنتخابهم.

إنتخاب قضاة محكمة العدل الدولية:

أوضح النظام الأساسي للمحكمةالإجراءات التي تتبع لإنتخاب قضاتها وذلك في المواد من الرابعة حتى الثانية عشرة. وتمر هذه الإجراءات بمراحل مختلفة نوضحها فيا يلي:

أ ـ يقوم الأمين العام للأمم المتحدة بإعداد قائمة بأسماء الأشخاص الذي يصلحون للقيام بهذه المهمة ويرغبون في القيام بها. ويتم تحرير هذه القائمة بناء على ترشيح من الشعب الأهلية في محكمة التحكيم الدائمة « أما إذا كانت الدولة ليست عضواً في محكمة التحكيم الدائمة فإنها تقوم بتكوين شعب أهلية خاصة لتقوم بمهمة ترشيح من يصلح لتولي منصب القضاء في المحكمة(١). ولا يجوز لأي شعبه أن تسمى أكثر من أربعة أشخاص، ولا أن يكون من بينهم أكثر من إثنين من جنسيتها، كما لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتجاوز عدد مرشحي شعبة ما ضعف عدد المناصب المراد ملؤها.

والواقع أن أسلوب ترشيح قضاة محكمة العدل الدولية على النحو الذي عرضناه يعكس مدى تأثر عملية الترشيح بالإعتبارات السياسية.

بـ ـ بعد إعداد القائمة على النحو السالف تعرض على كل من مجلس الأمن والجمعية العامة كل منهما على إستقلال، ويتم إنتخاب الأشخصا الذي

---

(١) يلاحظ أن الشعب الاهلية تتكون من مجموعة من خبراء القانون الدولي يتم تبنيهم من جانب حكومات الدول التي يحملون جنسيتها.

انظر في تفصيل أوفى، محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٧١٥ وما بعدها، عائشة راتب، =

يحصلون على الأغلبية المطلقة لأصوات الجمعية العامة، ولأصوات مجلس الأمن ويراعي أنه لا يجوز إستخدام حق الإعتراض (الفيتو) على القرار الصادر بإنتخاب قضاة المحكمة وعند تساوي مرشحين في الأصوات فإنه يفضل أكبرهم سناً.

القاضي بالمناسبة Juge ad.hoc

تنص الفقرة الثانية من المادة ٣١ من النظام الأساسي للمحكمة على أنه إذا كان في هيئة المحكمة قاض من جنسية أحد أطراف الدعوى جاز لكل من أطرافها الآخرين أن يختار قاضياً آخر للقضاء . . . »

وتنص الفقرة الثالثة على أنه «إذا لم يكن في هيئة المحكمة قاض من جنسية أطراف الدعوى جاز لكل منهم أن يختار قاضيا بالطريقة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من هذه المادة.

والواقع أن النظام الأساسي قد قلب ـ بما تضمنته المادة المذكورة من أحكام ـ الوضع المنطقي الذي يتسق مع ما ينبغي أن يكون عليه قضاة المحكمة من الحيدة والنزاعة. فالمادة في فقرتها الأولى تجيز أن يكون من بين قضاة المحكمة من يتمتع بجنسية أحد أطراف النزاع وهذا في حد ذاته خروج عن منطق قاعدة أنه لا يجوز لشخص أن يكون خصماً وحكماً في ذات الوقت. على أن النظام الأساسي تمشى مع منطقه ـ رغم غرابته ـ فأتاح للدول الأخرى الأطراف في النزاع أن تتخير قضاة يجلسون مع القضاة الأصليين في المحكمة إذا لم يكن واحد من هؤلاء الآخرين متمتعاً بجنسية الدولة المعنية[1].

ويراعي أنه إذا كان الجانب المدعي في الدعوى أو الجانب المدعي عليه يتكون من أكثر من دولة فإنه لا ينبغي أن يتعدد القضاة بالمناسبة يتعدد الدول

= المرجع السابق ص١٩٠ وما بعدها، مفيد شهاب المرجع السابق، ص٣٤٠ وما بعدها.

الداخلة في أي من الجانبين المذكورين وإلا لفاتت الحكمة التي إبتغيت من وراء إساء نظام القاضي بالمناسبة. ولذلك فإن محكمة العدل الدولية طلبت من كل من أثيوبيا وليبريا أن تتفقا على تعيين قاضي واحد بالمناسبة، وذلك في قضية جنوب غرب أفريقيا المرفوعة منهما على إتحاد جنوب أفريقيا(٢).

حصانات وإمتيازات قضاة المحكمة:

أبرمت محكمة العدل الدولية مع الحكومة الهولندية إتفاقاً خاصاً حول الحصانات والإمتيازات التي يتمتع بها قضاة المحكمة بإعتبار أن هولندا هي الدولة التي يقع في عاصمته امقر محكمة العدل الدولية. ولقد صدقت الجمعية العامة على هذه الإتفاقية بقرار صادر منها تضمن ـ إلى جانب التصديق توصية إلى كافة الدول الأعضاء بأن يمنحوا قضاة المحكمة حصانة ديبلوماسية سواء كانوا مقيمين فيها، أو كانوا يمرون في إقليمها، متى كان ذلك المرور متعلقاً

---

(١) وفي هذا يقول كلسن:

The underlying idea is that possible partiality of the one juge, who is a national or an otherwise man of one party, shall be balanced by the possible partiality of another juge, national or an otherwise reliable man of the other party. This method is certainly not the most ideal solution of the problem to guarantee the impartiality of the court and id, if it fulfils its purpose, superfluous; since the vote one national juge will paralyse the vote of the other).

المرجع السابق ص٤٧٥. وانظر في معنى قريب مفيد شهاب المرجع السابق ص٣٤٤. انظر في نقد للفكرة التي اخذت بها محكمة العدل الدولية كأساس لتشكيلها والتي تقضي «بضرورة تمثيل المصالح والمدنيات في محيط الحكمة، وأن يكون لكل دولة منازعة قاض وطني يجلس مع الهيئة التي ستقضي، محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٧٢٤ وما بعدها.

(٢) C. I. J. Rec, 1961 p. 13.

بمارستهم لوظيفتهم أو بمناسبتها. كما طلبت من كافة الدول الإعتراف بوثيقة المرور التي تمنحها للقضاة أو لكبار موظفيها.

اختصاصات محكمة العدل الدولية

أناط الميثاق بمحكمة العدل الدولية باعتبارها أحد الأجهزة الرئيسية في الأمم المتحدة - ممارسة الاختصاصات ذات الطابع القضائي للأمم المتحدة ولقد اعتبر الميثاق النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية من ملحقات الميثاق وجزء لا يتجزأ منه. ولقد نصت المادة ٩٢ من الميثاق على هذا بقولها إن محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة وتقوم بعملها وفق النظام الأساسي الملحق بهذا الميثاق... وجزء لا يتجزأ من هذا الميثاق »(١).

والاختصاص ذو الطابع القضائي الذي تمارسه الأمم المتحدة ممثلة في محكمة العدل الدولية يمكن أن يمارس على إحدى صورتين: إما عن طريق النظر في الدعاوى التي ترفع أمامها «وإما عن طريق إبداء الرأي في الأمور التي تعرض عليها.

الاختصاص بنظر الدعاوى:

يتحدد اختصاص المحكمة إما استناداً إلى معيار شخصي، أي معيار من يصلح لأن يكون طرفاً في الدعوى، وإما استناداً إلى معيار موضوعي وينظر

---

(١) انظر بصورة اساسية:

Dubisson Michel; La Cour Internationale de justice Paris, LGDJ, 1964; 121 et ss.

وانظر في اعتبار أن المحكمة هي الجهاز القضائي الرئيسي للامم المتحدة، لا يعني أنها الجهاز الذي يحتكر النشاط القانوني في اطارها:

Rosenne Sh, The Law and practice of the international Court, vol I, sijthoff, Leyden, 1965, p. 77.

فيه إلى الأمور التي تصلح لأن تكون موضوعاً لدعوى مرفوعة أمام المحكمة.

وعلى ضوء هذا فإننا نتعرض بالدراسة لمن يصلح لأن يكون طرفاً في دعوى مرفوعة أمام محكمة العدل الدولية، ثم نعرض ثانياً للمسائل التي ترفع في شأنها دعوى أمام المحكمة المذكورة.

أولاً: أطراف الدعوى:

تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن «للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوي التي ترفع للمحكمة».

ويفهم من هذا أن النظام الأساسي قد حجب حق اللجوء إلى محكمة العدل الدولية عن المنظمات الدولية، حتى ولو كانت متمتعة بالشخصية القانونية الدولية، وحجبه كذلك عن الأفراد، رغم ما قد يضعه القانون الدولي من قواعد تخاطب الأفراد مباشرة بصفتهم هذه، ورغم مساهمته في الإجراءات القضائية أمام محاكم دولية أخرى غير محكمة العدل الدولية[1].

والدولة المعنية إما أن تكون عضواً في الأمم المتحدة، وإما ألا تكون عضواً في الأمم المتحدة، ولكنها أصبحت طرفاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وإما ألا تكون عضواً في المنتظم ولا طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة المذكورة.

وفي الحالة الأولى: فإن الدولة تصبح بصورة تلقائية طرفاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (وفقاً لنص المادة ٩٣ فقرة أولى من الميثاق).

---

(١) انظر في مركز الفرد في القانون الدولي: على أبو هيف، القانون الدولي العام، المرجع السابق ص٢٧٥ وما بعدها، حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، المرجع السابق ص٣٥١ وما بعدها، ص٨٤٤ وما بعدها. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ٦١٩ وما بعدها.

وهي بهذا الوصف تستطيع أن تلجأ إلى المحكمة دون حاجة إلى تصريح مسبق في هذا الشأن. وعلى هذا تنص المادة ٣٥ فقرة أولى من النظام الأساسي للمحكمة فتقرر أن «للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن يتقاضوا إلى المحكمة».

أما في الحالة الثانية: فقد أجاز الميثاق لدولة ما أن تصبح طرفاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية حتى ولو لم تكن عضواً في الأمم المتحدة ويكون دخولها كطرف في النظام الأساسي بناء على الشروط التي تحددها الجمعية العامة بالنظر إلى كل حالة على حدة وبناء على توصية من مجلس الأمن المادة (٩٣ فقرة ٢) وكانت سويسرا أول دولة غير عضو في الأمم المتحدة تطلب أن تصبح طرفاً في النظام الأساسي للمحكمة[1].

أما في الحالة الثالثة: حيث يتعلق الأمر بدولة ليست عضواً في الأمم المتحدة، ولا قبلت طرفاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية فإن لمجلس الأمن استناداً إلى الفقرة الثانية من المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة «أن تحدد الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى إلى المحكمة... على أنه لا يجوز بحال وضع تلك الشروط بكيفية تخل بالمساواة بين المتقاضين».

وواضح أن هذا النص ينيط بمجلس الأمن وحده وليس بالاشتراك مع الجمعية العامة ـ كما كان الحال بالنسبة للصورة السابقة ـ تحديد شروط تقاضي دولة ليست عضواً في المنظم ولا طرفاً في النظام الأساسي أمام محكمة العدل

---

(١) وقد قبلت الجمعية العامة طلب سويسرا بعد أن استجابت إلى شروط أربعة أشترطت في هذا الشأن أولها: أن تصدق على النظام الأساسي وأن تودع تصديقها لدى الامانة العامة. وثانيها: أن تقبل سويسرا النظام الأساسي للمحكمة وليس اختصاص المحكمة فحسب، وثالثها: أن تتعهد سويسرا بتنفيذ الاحكام الصادرة من المحكمة على نحو ما قررته ٩٤ من الميثاق ورابعها: أن تتعهد بدفع حصة من نفقات المحكمة.

الدولية. ومن ناحية أخرى فإن هذه الشروط لا تحدد بالنظر لكل حالة على حدة - كما هو الحال بالنسبة للحالة السابقة - وإنما هي شروط موحدة لكافة الدول المندرجة تحت هذه الطائفة. وأخيراً فإن محكمة العدل الدولية تقوم بتحديد نصيب كل دولة تمثل أمامها وفقاً لهذه الصورة في نفقات المحكمة[١].

ثانياً: موضوع الدعوى:

يتحدد موضوع الدعوى بالمسائل التي يقوم المتقاضون بعرضها على المحكمة، فالأصل هو أن اختصاص المحكمة ذو طبيعة اختيارية[٢].

ويرى فريق من الفقه أن هناك اختصاصاً إلزامياً لمحكمة العدل الدولية في بعض المسائل مثل تفسير المعاهدات الدولية، أو أية مسألة من مسائل القانون الدولي، أو تحقيق واقعة من الوقائع التي تثبت أنها كانت خرقاً لالتزام دولي، وتحديد نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي. (م ٣٦ فقرة ٢)[٣].

ولقد استند هذا الفريق - فيما يبدو - إلى ظاهر نص المادة المذكورة (٣٦ فقرة ٢) التي توحي عبارتها بأن هناك اختصاصاً جبرياً للمحكمة في المسائل المذكورة لأنها نصت على أن للمحكمة ولاية جبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه... ».

على أن عبارة « للمحكمة ولاية جبرية » لا تقوم بذاتها كدليل على أن

---

(١) دوبيسون، المرجع السابق، ص١٣٨ - ١٤٠ وأنظر أيضاً حامد سلطان المرجع السابق، ١٦٠٩ وما بعدها.

(٢) يرى استاذنا الدكتور الغنيمي أن ارادة الاطراف في تحديد موضوع الدعوى ليست مع ذلك مطلقة من كل قيد فالدول لا تستطيع أن تلجأ إلى محكمة العدل الا بصدد منازعة ذات صفة دولية، ومن ناحية أخرى لا يمكن للدول المعنية أن تطلب من المحكمة اصدار حكم « غير ملزم »، أو أن يعامل المتقاضون رأي الاقلية معاملة الحكم الصادر في الدعوى.الاحكام العامة في قانون الأمم، المرجع ص ٧٣٧ - ٧٣٨.

(٣) عائشة راتب، المرجع السابق ١٩٧.

للمحكمة اختصاصاً جبرياً خاصة إذ قرأنا النص كاملاً والذي جاء فيه أن للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن تصرح في أي وقت بأنها... تقر للمحكمة بولايتها الجبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام ذاته... ».

فالتزام الدولة بولاية المحكمة المذكورة لم يتأت إلا عن طريق تصريح إرادي من جانبها، وفي مواجهة دولة تقبل الالتزام على نفس النحو. وهذا ما يجعل لإرادتها دوراً لا يمكن إنكاره في هذا الصدد بحيث يصبح من الصعب القول بأن اختصاص المحكمة هو اختصاص إلزامي خالص.

وإزاء ذلك النطاق الواسع لاختصاص محكمة العدل الدولية بنظر المسائل التي يرفعها إليها المتقاضون، فإنه يصبح من المتصور أن يتناول موضوع الدعوى أموراً سياسية أو قانونية، كل ما هنالك أنه حينما يكون موضوع الدعوى ذا طابع سياسي بحت فإن على المتقاضين أن يتفقوا « على أن تفصل المحكمة فيه وفقاً لمبادىء العدل والإنصاف » كما نصت على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية[١] ولا يجوز للمحكمة التخلي عن الحكم في الدعوى لعدم وجود قواعد وضعية تحكم النزاع المعروض، وإنما عليها أن تسد النقص في قواعد القانون الدولي[٢].

الحكم في الدعوى:

يصدر الحكم في الدعوى بناء على ما تذهب إليه آراء أغلبية أعضاء المحكمة، وإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي فيه الرئيس.

---

(١) حامد سلطان، المرجع السابق، ص١٠٧٣ - ١٠٧٤.

(٢) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٧٦ وما بعدها، مفيد شهاب، المرجع السابق ص٣٥٨، وقارن ما ذهب اليه الاستاذة الدكتورة عائشة راتب، المرجع السابق ص١٩٦.

ويراعى أن من حق كل قاض لا يتفق مع الحكم الصادر أن يصدر رأياً معارضاً opinion disidente ، كذلك فإن من حق كل قاض يتفق مع الحكم الصادر ولكن يختلف في الأسباب التي بنيت عليه أن يبين وجهة نظره الشخصيــة في رأي فردي opinion individuelle ويتم نشر كــافــة الآراء المعارضة والمنفردة.

والحكم الصادر في الدعوى حكم نهائي لا يقبل الطعن فيه بالاستئناف وكل ما هنالك أنه إذا اختلف الأطراف في تفسير مدلول الحكم قامت المحكمة بتفسيره بناء على طلب أي طرف من الأطراف. ومن ناحية أخرى فإذا اكتشفت واقعة حاسمة في الدعوى لم تكن تحت نظر المحكمة عند صدور الحكم جاز للطرف الذي كان يجهل وجود هذه الواقعة أن يلتمس إعادة نظر الدعوى[١] بشرط ألا يكون جهله لها راجعاً إلى إهمال من جانبه (المادة ٦١/٢).

كذلك فإن الحكم الصادر في الدعوى لا تكون له حجته إلا في مواجهة أطراف الدعوى فحسب، وفي خصوص النزاع الصادر بشأنه فقط.

وحكم محكمة العدل الدولية ملزم لمن صدر في مواجهتهم وفقاً لما تقضي به المادة ٩٤ في فقرتها الأولى التي تنص على أن « يتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بأن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في أي قضية يكون طرفاً فيها ». فإذا نكل أحد أطراف الدعوى عن تنفيذ الحكم الصادر فيها جاز للطرف الآخر أن يلجأ لمجلس الأمن لكي يتخذ ما يراه مناسباً لإجبار الطرف الممتنع على تنفيذ الحكم الصادر.

الاختصاص بتقديم الفتاوى

تدخل الفتاوى (الآراء الاستشارية) في إطار النشاط ذي الطابع القضائي الذي تمارسه الأمم المتحدة في محكمة العدل الدولية وهي ذات طابع قضائي لأنها

---

(١) أنظر في مراجعه الأحكام: محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٧٨٣ وما بعدها.

تفصح عن رأي القانون بصدد نزاعٍ معين أو بشأن وجهات النظر المتعارضة وما يستتبع ذلك من حسم النزاع أو الترجيح بين وجهات النظر.

ولقد نص كل من الميثاق والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على هذه الوظيفة الإفتائية للمحكمة. فالميثاق ينص في المادة ٩٦ على أنه «لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاءه في أية مسألة قانونية».

بينما تنص المادة ٦٥ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن «للمحكمة أن تفتي في أية مسألة قانونية بناء على طلب أية هيئة رخص لها ميثاق الأمم المتحدة باستفتائها، أو حصل الترخيص لها بذلك طبقاً لأحكام الميثاق المذكور».

ونلاحظ أن المادة ٦٥ قد استعملت عبارة للمحكمة أن تفتي». وقد يفهم من هذه العبارة أن المحكمة لها سلطة تقديرية في أن تقدم الفتوى أو ألا تقدمها على اعتبار أن النص لم يلزم المحكمة بتقديم الفتوى التي تطلب منها وإنما استعمل صيغة جوازية. على أن هذه العبارة ينبغي أن تفسر على ضوء روح الميثاق وما يستلزم من ضرورة التعاون الكامل بين أجهزة الأمم المتحدة، وما يقتضيه ذلك من ضرورة استجابة المحكمة إلى ما يطلب إليها من فتاوى بشأن المسائل القانونية التي تعرض على أجهزة الأمم المتحدة[1].

---

(١) ولقد ذهبت محكمة العدل الدولية الى معنى مقارب في رأيها الاستشاري المتعلق بالتحفظ على معاهدة تحريم جريمة ابادة الجنس البشري، وذلك المتعلق بالآثار المترتبة على حكم المحكمة الادارية للأمم المتحدة. أنظر في هذا الصدد الرأي الأول بجموعة أحكام وآراء المحكمة، ١٩٥١، ص١٩، وفي صـــدد الرأي الثـــاني ذات المجموعـــة، ١٩٥٦، ص٨٦. وأنظر أيضـــاً دوبيسون، المرجع السابق، ص٢٩٢ وما بعدها. وقارن استاذنا الدكتور الغنيمي، المرجع السابق، ٧٤٢.

من له حق طلب الفتوى؟

تنص الفقرة الأولى من المادة ٩٦ من الميثاق على أنه «لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل إفتاءه في أية مسألة قانونية». وتنص الفقرة الثالثة من نفس المادة على أنه «ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت، أن تطلب أيضاً من المحكمة إفتاءها فيما يفوض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها».

وأول ما نلاحظه على النص المذكور هو أن الميثاق قد جعل رخصة طلب الرأي الاستشاري قاصرة على أجهزة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بهذه الأخيرة، وهو بذلك يحجبها عن الدول سواء كانت أعضاء في الأمم المتحدة أو لم تكن كذلك. وهذا هو عكس ما رأيناه في حالة رفع الدعاوى التي جعل منها رخصة يقصر استعمالها على الدول.

ونلاحظ ثانياً أنه ميز في استعمال رخصة طلب الرأي الاستشاري بين طائفتين من الأجهزة: فالجمعية العامة ومجلس الأمن جعل لهما اختصاص أصيل في طلب الرأي الاستشاري من المحكمة دون توقف على صدور إذن من جهاز آخر بينما علق ممارسة هذه الرخصة من جانب الأجهزة الرئيسية الأخرى، وكذلك الوكالات المتخصصة أو الأجهزة الفرعية على صدور إذن لها بذلك من الجمعية العامة[1].

ونلاحظ أخيراً أن هناك تبايناً في نطاق استعمال الرخصة المقررة لكل من مجلس الأمن أو الجمعية العامة من ناحية وبين تلك التي يؤذن بممارستها لجهاز

(١) ويلاحظ أن الجمعية العامة لم تخول حتى الآن للامين العام ـ باعتباره على رأس الأمانة العامة وهي بعد أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ـ طلب آراء استشارية من محكمة العدل الدولية رغم سبق طلب الإذن من الجمعية العامة مرتين أولاهما سنة ١٩٥٠ وثانيهما في سنة ١٩٥٥. انظر دوبيسون، المرجع السابق ٢٨١.

رئيسي آخر أو جهاز فرعي أو وكالة متخصصة، فالجمعية العامة ومجلس الأمن تستطيع أن تطلب رأياً استشارياً « في أية مسألة قانونية ». ويفهم من إطلاق النص هو أنه يستوي أن تكون هذه المسألة داخله في اختصاص أيهما أو كانت خارجة عن هذا النطاق.

أما بالنسبة للأجهزة الأخرى أو الوكالات المتخصصة فقد قصر نطاق استعمال الرخصة على المسائل القانونية، « الداخلة في نطاق أعمالها ».

الأمور التي يجوز طلب الفتوى في شأنها:

يفيد استقراء نص المادة ٩٦ بفقرتيها أن الموضوعات التي يمكن طلب الفتاوى بشأنها هي « المسائل القانونية »، وذلك على خلاف ما سبق أن رأيناه بصدد موضوع الدعاوى التي ترفعها الدول أمام المحكمة والتي تتمثل « فيما يتفق الأطراف على عرضه » سواء كان من قبيل الأمور القانونية أو كانت ذات طابع سياسي بحت[١].

ولعل من أهم المسائل القانونية التي طلب من محكمة العدل الدولية إصدار آراء استشارية بشأنها هي المسائل المتعلقة بتفسير نصوص المعاهدات الدولية بوجه عام، ونصوص الميثاق بوجه خاص.

على أن هناك أموراً وإن كانت تندرج تحت المسائل القانونية، إلا أنها لا تخلو مع ذلك من طابعها السياسي. ولقد أثير ذلك الموضوع عندما طلبت الجمعية العامة إفتاءها بصدد قبول الأعضاء الجدد في الأمم المتحدة. فلقد قيل آنذاك بأن هذه المسألة ذات طابع سياسي لأنها « تكشف عن مدى تناحر المتصارعين في الحرب الباردة[٢] ولكن رفضت محكمة العدل الدولية الاعتداد بهذا الاعتراض بمقولة إن هذا يمس تفسير نصوص الميثاق المتعلقة بالعضوية.

---

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٣٥٢.
(٢) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٧٤٤.

وأن ذلك يدخل في صميم اختصاصها المعتاد باعتبارها الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة »[1].

ومع هذا فإن الفقه يرى أنه ينبغي على المحكمة « ألا تغرق في ذلك لأنها إذا أغرقت في الأمور ذات الطابع السياسي، فقد يؤدي هذا إلى عدم احترام فتاويها الأمر الذي يمس كرامة وهيبة المحكمة. ولو أن ذلك يقابله أن حذر المحكمة قد يترتب عليه الإقلال من التحمس بطلب الفتوى »[2].

القيمة القانونية للآراء الاستشارية:

على عكس الحكم الصادر من محكمة العدل الدولية نجد أن الرأي الاستشاري لا يتمتع بحجة في مواجهة من طلب استصداره. كما أن هذا الرأي لا يلزم المحكمة إذا ما طلب إليها مرة أخرى إصدار رأي في مسألة مشابهة لتلك التي صدر فيها الرأي السابق. كذلك إذا طلب من المحكمة إصدار رأي في مسألة تمثل موضوعاً لنزاع بين دولتين أو أكثر معروض عليها لإصدار حكمها فيه، فالرأي الذي تصدره في هذا الشأن لا يقيدها بالضرورة في الحكم الذي ستصدره من بعد في شأن هذا النزاع[3].

ومع هذا فإن الواقع قد كشف ما لهذه الآراء من أهمية واضحة، ذلك « لأن الفتوى يمكن أن تستجلي المسائل المعقدة وأمور القانون مما يتقدم بالخلاف خطوة إلى الأمام نحو الحل... »[4]. هذا بإضافة أن مكانة الجهاز الذي يصدرها يخلع على هذه الآراء قوة إقناعية لا يستهان بها.

---

(١) C. I. J. Rec. 1948, p. 61.

(٢) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٧٤٤ هامش (١).

(٣) دوبيسون، المرجع السابق، ص ٣٢٣ وأنظر أيضاً

Jaque, élément Pour une théorie... op cit, p. 242 et ss

وقارن: Scelle; Règles générales du droit de la paix; RCADI; 1933/ IV; Tome 46 p. 581.

(٤) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٧٤٦.

الباب الثالث

الوسائل القانونية لممارسة نشاط الأمم المتحدة

تمهيد وإحالة:

يقصد بالوسائل القانونية التي تمارس الأمم المتحدة نشاطها بواسطتها الأدوات التي أتاحها الميثاق للأجهزة المختلفة للتعبير عن رأي أو موقف معين بصدد أمر ما.

ونحن نقتصر على دراسة أهم الوسائل التي أتاحها الميثاق للأمم المتحدة لممارسة اختصاصاتها وتتمثل في طائفتين: الأولى هي القرارات. وهي التصرفات التي عرفها الفقه ـ كما سبق القول ـ بأنها تصرفات تلزم من تتجه إليه بخطابها. أما الثانية: فهي التوصيات وهي التي تعرف في الفقه بأنها التصرفات التي لا تتمتع بالقوة الملزمة[1]. على أن هناك خلافاً واضحاً في الفقه حول ما إذا كانت التوصية مجردة مع ذلك من أي أثر قانوني أم أن لها بعض الآثار القانونية التي وإن لم ترتفع إلى درجة الإلزام، إلا أنها لا تهوي إلى مجرد القيمة الأدبية.

---

(١) يعبر أستاذنا الدكتور الغنيمي عن سلطة المنتظم الدولي في استعمال هذه الوسائل بأنها سلطة المخاطبة وهي لا تعني «التراسل وانما تعني توجيه الخطاب من قبل المنتظم الى الدول الاعضاء) ويرى ايضاً أن (المخاطبة لغة يمكن أن تشمل ما يوجهه المنتظم الى الدول الاعضاء سواء كان عن طريق الحث (التوصية) أم الالزام (القرار) مستدلا في ذلك بقوله تعالى (وآتيناه الحكمة وفصل الخطاب).

أنظر في الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، النظرية العامة، ط٣، منشأة المعارف، ١٩٧٧، ص١٧٧ هامش ٣ وأنظر ايضاً الصفحات التالية لذلك من ذات المؤلف.

ونشرع من خلال ما نعرضه من بعد في دراسة الأشكال المختلفة التي تصدر فيها القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة على ضوء الأفكار التي سبق لنا أن عبرنا عنها في القسم الأول من هذا المؤلف.

الأشكال المختلفة للقرارات والتوصيات

جرى العمل في الأمم المتحدة على إتخاذ الوسائل القانونية التي تمارس بها الأمم المتحدة نشاطها ـ بعد تكوينها على النحو السالف ذكره ـ تسميات مختلفة، منها ما يتمتع بقوة الإلزام المباشر للمخاطب به، ومنها ما لا يكون كذلك. ونعرض فيما بعد يلي التصرفات التي تتمتع بقوة الإلزام وتلك التي ليس لها هذا الأثر.

أولاً: القرارات

سبقت الأشارة الى ان هذه التصرفات هي التي اتفق الفقه ـ بوجه عام على تمتعها بقوة الألزام في مواجهة المخاطب بها. ويشيع اللجوء إلى هذا النوع من التصرفات حينما يتعلق الأمر بالنشاط الداخلي المنتظم التي تمس كيفية قيام الأمم المتحدة باختصاصاتها وعلاقة أجهزتها بعضها ببعض. على أنه حينما يتعلق الأمر بموضوع ذي طابع سياسي، كالمنازعات الدولية التي تعرض على مجلس الأمن أو الجمعية العامة، فإنه ينبغي الاعتراف بأنه غالباً ما تتردد الأمم المتحدة في إتخاذ «قرار» إلزامي.

ولذا فإن الأمثلة التي تضرب على هذا النوع من التصرفات تتمثل ـ في الأعم الأغلب من الأحوال ـ في قرارات تنظيمية أو تنفيذية وليست قرارات سياسية.

ومع هذا فإنه تنبغي الأشارة الى أن الميثاق قد أسند الى مجلس الآمن

بموجب النصوص الواردة في الفصلين السادس والسابع طائفة من الأختصاصات متعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي ـ على النحو الذي سبق لنا أن عرضنا له بالدراسة ـ وأتاح له في هذا الصدد استعمال وسائل قانونية أطلق عليها تسمية « توصية ». وقد أوحى هذا الأمر الى فريق من الفقهاء بأن سلطان مجلس الأمن قاصر في هذا الصدد على إتخاذ تصرفات « غير ملزمة »، فيما عدا الحالة التي يرى فيها المجلس ضرورة إتخاذ التدابير العقابية المنصوص عليها في المادة ٤١ ، أو استخدام القوة على النحو المنصوص عليه في المادة ٤٢ عندئذ تتمتع التصرفات التي يتخذها مجلس الأمن في هذا الصدد بالقوة الملزمة، وتصبح « قرارات » بالمعنى الدقيق لهذا الأصلاح[١].

بينما يرى اتجاه فقهي آخر أن كافة التصرفات التي تتخذ من جانب مجلس الأمن استنادا الى الفصل السابع من الميثاق تعد من قبيل القرارات الملزمة حتى ولو أطلقت عليها تسميات أخرى غير اصطلاح « قرار »[٢].

ولعل هذا الرأي الأخير هو الجدير بالتأييد، إذ أنه يتفق مع طبيعة المهمة التي اسندت لمجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولي[٣].

وقد أيدت محكمة العدل الدولية هذا الأتجاه في رأيها الأستشاري الصادر في ٢١ يونيو سنة ١٩٧١ المتعلق بناميبيا إذ قررت فيه أن مجلس الأمن قادر على أن يخلع الصفة الملزمة على أي « تصرف » صادر منه يتعلق بحفظ الأمن والسلم الدولي بقطع النظر عن التسمية التي أطلقها عليه الميثاق[٤].

---

(١) كونفورتي، المرجع السابق، ص١٧٦ وما بعدها.

(٢) كلسن، المرجع السابق، ص٤٤٤ وما بعدها، وأنظر أيضاً:

Quadri Rolando, Diritto Internazionale Publico, Napoli, 1962, p. 312 et ss.

(٣) أنظر رسالتنا السابق الاشارة اليها، ص١٦٤ وما بعدها.

(٤) **C.I.J. Rec., 1971 p. 52 et ss.**

القرارات التنظيمية:

ويقصد بها القرارات التي تنظم النشاط الوظيفي لأجهزة المنتظم ومن أمثلتها القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية، والقرارات التي يتم بواسطتها انتخاب أعضاء بعض أجهزة الأمم المتحدة (مثل قرار الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن، والقرار الصادر عن كل من مجلس الأمن والجمعية العامة الخاص بانتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية... الخ) هذه القرارات تتمتع بقوة الإلزام، كما أنها حجة على الكافة erga omnes، بحيث يلتزم كافة أعضاء الأمم المتحدة بالاعتراف بصفة عضوية الجهاز المعني للدولة أو للفرد (في حالة الأجهزة المكونة من افراد) الذي تم انتخابه[1]. ومن بين القرارات التنظيمية التي تثير الخلاف حول مدى تمتعها بالقوة الإلزامية، القرارات المتضمنة للوائح الداخلية للأجهزة المختلفة للأمم المتحدة فلقد ذهب بلادوري باليبري الى انكار الصفة الإلزامية لهذه اللوائح بمقولة أنها لا تعدو أن تكون مجرد برنامج عمل ليست له قوة القانون. فهي لا تتضمن في رأيه سوى «نصوصاً تشير الى الإجراءات الأكثر ملاءمة لحسن سير الجلسات وضماناً لسرعة اتخاذ القرارات فهذه النصوص يتوافر لها ولا شك - في نظره - وزن يعتد به، بل قد تلعب في بعض الأحيان دوراً حاسماً، الا انها مع ذلك لا تعدو أن تكون برنامجاً يفتقر الى القوة الملزمة[2].

ويعتنق دورانتي اتجاها مماثلا مع الإشارة - على وجه الخصوص - إلى لائحتي المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية، اذ يرى أن اصدار أي من هذين الجهازين لقراراتها بالمخالفة للوائح الداخلية فيهما لا يؤثر في صحة القرار[3].

(١) Sloan; The binding force of a recommandation of the United Nations, BYBIL. 1948, p.4.

(٢) Balladore-Pallieri, Le droit interne des Organisations Internationales RCADI, 1969/11 Tome 127, p. 24.

(٣) Durante, L'ordinamento interno: .. op. cit, p. 82.

ولقد استندت هذه الأتجاهات الفقهية الى أسانيد عدة اتيحت لنا من قبل فرصة الرد عليها وتفنيدها(١).

كل ما نريد تأكيده هنا أن اللوائح الداخلية لأجهزة الأمم المتحدة تتمتع بالقوة الإلزامية. ونحن نشايع في هذا الصدد ما ذهب اليه جونسون من أن «كثيراً من القرارات الصادرة من الجمعية العامة المتعلقة ببيان طريقة سير العمل في الأمم المتحدة تتمتع بآثار قانونية كاملة فهي ملزمة سواء بالنسبة للأجهزة، أو بالنسبة للدول الأعضاء. مثل هذه القرارات تخلق التزامات ومراكز قانونية لم يكن لها وجود من قبل(٢).

القرارات التنفيذية

ويقصد بها القرارات التي تقتضي إتخاذ تصرف معين أو مسلك ما ممن تتوجه اليه بخطابها، ومثالها القرارات الصادرة من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة تطلب فيها من الأمين العام - بناءِ على المادة ٩٨ من الميثاق - اتخاذ تصرف معين وكذلك القرارات الصادرة من مجلس الأمن باجراء تحقيق بشأن نزاع معين مطروح عليه، أو القرارات التي تصدرها الجمعية العامة بتقديم المساعدة الفنية لدولة من الدول.

والقرارات قد تكون لها خصائص تنظيمية وفي نفس الوقت خصائص

= ويدور في ذات الفلك رأي يرى أنه لا يمكن ابطال القرار المخالف للائحة الداخلية تماماً كما لا يجوز إبطال التشريع المخالف للائحة الداخلية للجهاز التشريعي، لأن هذا الأخير يعد سيد الاجراءات التي تتم داخله، أي أن الجهاز التشريعي اذا ما أصدر تشريعاً ما فانه يفترض قيامه بالفصل في كافة الدفوع المتعلقة ببطلان الاجراءات، ومن ثم لا يصح قبول دفع من هذا القبيل بعد صدور التشريع.

Esposito, La Validità delle Legge, Milano, Giuffré, 1965, p. 297.

(١) أنظر هذه الحجج وفي الرد عليها رسالتنا السابق الاشارة اليها ص٢٥٤ وما بعدها.

(٢) Johnson D.H. The effect of resolutions of General Assembly of the United Nations, BYBIL, Vol. 32, 1955/1956, p. 121.

تنفيذية. ومثالها القرارات الصادرة بانشاء جهاز فرعي وفي نفس الوقت تكل اليه مهمة القيام بتصرف معين.

وكما قد يكون المخاطب بهذه القرارات جهازاً من أجهزة المنتظم يمكن أن يكون المخاطب بها دولة من الدول الأعضاء ومثالها القرارات الصادرة من مجلس الأمن التي يطلب فيها إلى الدول إتخاذ أحد التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ ازاء دولة تهدد بمسلكها الأمن والسلم الدولي، أو تأتي عملا من أعمال العدوان[١].

ثانياً: التوصيات

سبقت الأشارة الى أن التوصيات هي التي لا تتمتع بقوة الإلزام المباشر وهذا النوع من التصرفات يمثل الطائفة الغالبة من الوسائل القانونية التي أتاحها الميثاق لأجهزة الأمم المتحدة المختلفة وخاصة الجمعية العامة[٢].

على أنه وإن لم تكن التوصية قوة الإلزام المباشر إلا أن الدول المخاطبة بها

---

(١)- Conforti B. La funzione dell'Accordo nel sistema delle Nazioni Unite,CEDAM, Padova,1968, p. 106 et ss.

(٢) أنظر رسالتنا المشار اليها ص٢٥٥ وما بعدها.

وأنظر أيضاً استاذنا الدكتور الغنيمي الذي يرى أن «الدول تلتزم بأن تكيف موقفها من التوصية على ضوء اعتبارات حسن النية فان هي وقفت من التوصيات موقف سوء النية فانها تكون قد خالفت مبدأ من مبادىء القانون الدولي العام، وهذا يضع التوصية في منزلة متوسطة ما بين الاختيار الحر وما بين الإلزام القانوني» الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، ط٣، منشأة المعارف، ١٩٧٧ ص١٨١ ويشير الى هذا الرأي المعارض للقاضي لوترباخت المرفق بالرأي الاستشاري الخاص بجنوب غرب أفريقيا والذي جاء فيه:

L'Etat en question; s'il n'est pas tenu d'accepter la recommandation, est tenu de l'examiner de bonne foi ... La recommandation n'est restée pas moins un acte juridique de l'organe principale des Nations Unies que tous les membres de l'organisation sont juridiquement tenus de considérer avec le respect qui est dû à une résolution de l'Assemblée Générale». C.J.J., Rec., 1955. 119-120.

لا تستطيع ـ مع ذلك ـ أن تعرض عنها بل لقد جرى العمل على قيام الدول عادة ـ بتبرير عدم إلتزامها بأحكام التوصية[1].

وهناك طائفة من التصرفات الصادرة عن الجمعية العاة للامم المتحدة تتضمن اعلانا لمجموعة من المبادىء التي ينبغي على الدول أنتهاجها في علاقاتها بعضها ببعض، بل ان منها ما يمس سياسة الدول الداخلية أيضاً. ومن هذه الإعلانات اعلان الجمعية العامة الصادر في سنة ١٩٤٦ المتعلق بتحريم ابادة الجنس البشري، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في سنة ١٩٤٨ والإعلان المتعلق بمنح الاستقلال للاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي الصادر في سنة ١٩٦٠ ، والإعلان الخاص بتحريم استعمال الأسلحة النووية الصادر في سنة ١٩٦٠ ، والإعلان الخاص بتحريم التفرقة العنصرية الصادر في سنة ١٩٦٣ ، والإعلان الخاص بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول الصادر سنة ١٩٧٠ ، والإعلان الخاص بالنظام القانوني لقاع البحر وما تحت القاع في المناطق التي تلي تلك الخاضعة للاختصاص الوطني الصادر في سنة ١٩٧٠ .

لقد أثير التساؤل حول مدى القوة الملزمة لمثل هذه الاعلانات ، وذهبت آراء الفقه الغالب الى اعتبارها من قبيل التوصيات غير الملزمة. على أننا نتردد كثيراً في مشايعة هذا الرأي الغالب، ونحن نتخير الاعلان العالمي لحقوق الانسان لنناقش آراء الفقه بصدده توصلا الى عرض وجهة نظرنا حول مدى ما يتمتع به هذا النوع من التصرفات من آثار ملزمة.

الاعلان العالمي لحقوق الانسان ملزم من حيث الغاية دون الوسيلة:

التحليل الذي نجريه لهذا الاعلان يوحي لنا بأن القول بتجرده من أية قيمة قانونية ملزمة هو قول يجافي التفسير المنطقي لهذه الوثيقة، لننتهي بعد

(١) أنظر جاكيه، المرجع السابق، ص٢٣١.

ذلك الى القول بأن هذا الاعلان يتمتع بقوة الالزام في حدود معينة. ونحن في سبيل التوصل لهذه النتيجة نعرض أولا الى الاتجاهات المنكرة للقوة الملزمة لاعلان حقوق الأنسان، ثم نعقب على ذلك بتعليق على هذه الاتجاهات معتمدين في ذلك على اعتبارات نظرية وعملية[١].

أولاً: الاتجاهات المنكرة للقوة الملزمة للاعلان العالمي لحقوق الانسان:

يرجع تاريخ الاتجاهات المنكرة للقوة الملزمة للإعلان العالمي لحقوق الانسان الى الوقت الذي جرى فيه اعداده، وليس أدل على ذلك من أن نذكر عبارات مدام روزفلت رئيسة لجنة حقوق الانسان آنذاك التي جاء فيها:

« ان مشروع الاعلان لا يعتبر معاهدة ولا اتفاقاً دولياً، كما أنه لا يتضمن أي التزام قانوني، ولكنه يعد تأكيداً للمبادىء الأساسية التي تقوم عليها حقوق الانسان التي لا ينازعه فيها منازع، كما أنه (اي الاعلان) يهدف إلى إرساء المبادىء التي ينبغي أن تكون غاية كافة شعوب الأمم المتحدة[٢].

أما المندوب الفرنسي Cassin فانه مع إنكاره للقوة الملزمة لهذا الاعلان يذهب إلى اعتباره توجيها لمسلك الدول السياسي والتشريعي في مادة حقوق الانسان، ومن ناحية أخرى فانه يعتبره بمثابة تفسير لنصوص الميثاق وتطبيقاً لها

---

(١) أنظر في عرض هذا رسالتنا المشار اليها، ص٢٩ وما بعدها.

Discours de 30/9/1948, 89. Sess., III Commission AG., 111 Sess. 1ère Partie, p. 32.

(٢) **discours du 2 octobre 1948, 92 me séance, IIIème Com.,, A. G., III Session, Ière partie, p. 61.**

وانظر في معنى مقارب أيضاً خطاب مندوب جنوب إفريقيا.

182 Séance du 10/12/1948, ibid., p. 39.

ومن الفقهاء الذين يرون تجرد الاعلان العالمي لحقوق الانسان من القوة الملزمة Chaumont الذي يرى أن الاعلان المذكور يقتصر فحسب على ترديد بعض الحقوق دون أن يذكر في هذا الشأن أموراً محددة فهو يذكر مثلا حق الانسان في الحياة، أو العمل، أو في أن تكون له جنسية محددة، دون أن يذكر على أي نحو ووفقاً لأية شروط يكون له التمتع بهذه الحقوق. ويرى أن مثل هذه الحقوق لاتتحدد ملامحها الا بواسطة إجراءات لاحقة ـ وطنية كانت أم دولية ـ كإصدار التشريعات المتعلقة بوضع هذه الحقوق موضع التنفيذ، أو بإبرام إتفاقية دولية مثلا تتضمن الخطوات العملية التي يمكن أن تتحقق بواسطتها هذه الأهداف من الناحية العملية[1].

تعليق على الآراء السالفة:

والتأمل في مضمون إعلان حقوق الأنسان يوضح لنا أنه لا يتضمن ـ ونحن نوافق في ذلك شومون ـ التزامات بإتخاذ سلوك معين بذاته ينبغي على الدول أن تسلكه، وإنما يعد ـ بأعتراف أنصار النظرية السابقة ـ تفصيلا لما أجملته المواد المتعلقة بحقوق الإنسان خاصة المادة الأولى في فقرتها الثالثة، والمادة ٥، في فقرتها (و).

فالمادة الأولى تجعل من إحترام حقوق الانسان مقصداً من مقاصد الأمم المتحدة. وتنص الثانية على ضرورة إحترام الحقوق والحريات الأساسية دون ما تمييز ـ مهما كان مصدره ـ إحتراماً فعلياً. ولم يفعل الإعلان سوى تفصيل المقصود بحقوق الانسان وحرياته الاساسية.

---

(١) Chaumont Ch., Les Organisations Internationales, Facs., II, Les Cours de Droit, pp. 177.

وانظر أيضاً:

Capotorti. Le Nazioni Unite per il progresso del diritto dell' Uomo.

مستخرج من مجلة La Comunità Internazionale العدد ٢٢، ١٩٦٧، ص٥٣٣. =

فاذا كانت كل دولة تلزم باحترام نصوص الميثاق إلتزاماً ينبثق عن واقعة دخولها عضواً في المنتظم حيث أن الالزام باحترام نصوص الميثاق هو شرط لاكتسابها العضوية وبقائها (م ٤-١)، وإذا كان هناك التزام صريح أيضاً متعلق بحقوق الانسان بالذات تتضمنه المادة ٥٦ من الميثاق، فلماذا لا ينسحب هذا الالتزام أيضاً على إعلان حقوق الانسان بما أنه يتضمن نصوصاً من نفس الطبيعة، اذ لم يفعل أكثر من ترديد وتأكيد وتفصيل ما ورد في المادتين المذكورتين من أحكام؟[1].

لا نجد اذن ما يبرر التفرقة في المعاملة بين النصوص الواردة في الميثاق

= ويرى إن « الاعلانات المتعلقة بحقوق الانسان، على الرغم من عدم تمتعها بقوة ملزمة مباشرة وحالة في مواجهة الدول الأعضاء، الا أنها تعد تأكيداً وتجسيداً لنصوص الميثاق وتحديداً للاهداف التي جاءت في المادة ٣/١ منه.

وأنظر أيضاً:

Piotrowski, Les Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies et la portée du droit conventionnel, Rev. du droit international et des sciences diplomatiques; politiques et sociales, Vol. 33, 1955, p. 155 et ss.

Di Qual, L'effet des résolutions, ... op. cit., pp. 263 et s.

Brugière, Pouvoirs de l'Assemblée..., op. cit., pp. 167-172.

(١) قرب الى ذلك كاستانيدا إذ يقول:

«The Universal declaration per se is not compulsory. The obligation of members is based upon the charter. But the General Assembly determined the means of declarations ,what the Content and Scope of these obligations are. Its legal value derives from that circumstances, from the fact that it is an interpretion of the Charter» International Organisations, Vol. XI, No. 1, 1961, p. 47.

وفي ذات المعنى الذي ذهب اليه كاستانيدا أنظر أيضاً:

Schacher, The relation of law, politics and action in the United Nations, R.C.A.D.I., 1963/v v, T. 109, p. 189.

وهذا الفقيه يرى أن اعلان حقوق الانسان الصادر من المنتظم بالاجماع أو بالأغلبية الساحقة يعد من قبيل التفسير الرسمي للميثاق من جانب المنتظم، وهو بهذا الوصف يعد ملزماً.

بشأن حقوق الانسان وبين الاعلان العالمي الذي عرف هذه الحقوق وفصلها. والقول بغير ذلك يجمدنا عند موقف شكلي بحت لا ينظر الى جوهر الأشياء.

وموقفنا هذا يصدق أيضاً حتى على الحالة التي ينظر فيها الاعلان العالمي لحقوق الانسان على أنه صياغة لمبادىء قانونية عامة معترف بها من جانب الدول المتمدينة. فنعتبره في هذه الحالة أيضاً ملزما لاحتوائه على قواعد قانونية ملزمة.

ثانياً: مدى ما يتمتع به الاعلان العالمي لحقوق الانسان من قوة ملزمة:

على ضوء الأفكار التي سبق لنا عرضها، فاننا نصل الى النتيجة التي نراها أكثر اتساقا مع طبيعة الاعلان العالمي لحقوق الانسان. فهذا الأخير يعد تصرفا ملزما من حيث الغاية دون الوسيلة. أي انه يلزم من حيث الهدف المراد تحقيقه من وراء اصداره، ولكنه يترك لكل دولة اختيار الوسائل التي تراها اكثر ملاءمة لتحقيق هذا الهدف.

والحقيقة أن روح هذه الفكرة لم تكن غائبة تماما عن الأذهان، سواء إبان وضع هذا الاعلان أو في أعقاب ذلك، كل ما هنالك أنها لم تأخذ التحديد الذي أعطيناه لها. ربما ـ وهذا هو إنطباعنا ـ لأن مندوبي الدول، على الأقل في الفترة الأولى من قيام الأمم المتحدة بنشاطها، كانوا يتحرجون من كل ما قد يتضمن شبة فرض التزام على الدول الأعضاء.

نقول أن روح هذه الفكرة لم تكن غائبة تماما أثناء مناقشة الاعلان. ويكفي مثلا أن نذكر فقرات من خطاب المندوب البلجيكي لنؤكد ذلك. فلقد جاء فيه:

«إن التوصية التي ستنتهي اليها أعمال تلك اللجنة (ويقصد بها اعلان حقوق الانسان) يمكن أن تمثل ارهاصاً لالتزام على عاتق الدول الأعضاء في

الأمم المتحدة.. وهذا المعنى هو الذي يفهم الوفد البلجيكي على ضوئه الآثار الناتجة عن هذا الاعلان... فهذه الوثيقة سيصبح لها قيمة قانونية لا جدال فيها، قد لا يكون لها ملزمة بالمعنى الدقيق، وإنما ستخلق التزاما على عاتق الدول بأن يسعوا نحز اعطاء الاعلان المذكور قيمة قانونية »(١).

وأخيراً فأن المسلك العملي الذي جرت عليه الدول يؤكد الفكرة التي تنادي بها. فمن ناحية نستطيع أن نستنتج من السوابق الدولية أن المبادىء التي تضمنها الاعلان العالمي لحقوق الانسان تبدو أمام أعين الدول ذات قوة ملزمة؛ ومن ناحية أخرى تؤكد لنا السوابق أيضاً أن الدول قامت بوسائلها الخاصة بوضع هذه المبادىء موضع التنفيذ.

أ - فمن حيث مدى تمتع الاعلان المذكور بالقوة الملزمة على ضوء ما جرى عليه المسلك العملي للدول، نجد أنه قد أتيح للدول أن تفصح عن موقفها في هذا الصدد ازاء عدد من السوابق المستمدة من نشاط الأمم المتحدة التي أثير بصددها جميعاً مشكلة احترام المبادىء التي تضمنها اعلان حقوق الانسان. هذه السوابق هي:

١ - مشكلة معاملة المواطنين من أصل هندي في جنوب أفريقيا.

٢ - مشكلة المنازعات العنصرية التي أثارتها سياسة التفرقة العنصرية التي تتبعها حكومة جنوب أفريقيا.

٣ - مشكلة مدى إحترام حقوق الإنسان في كل من بلغاريا والمجر ورومانيا.

٤ - مشكلة خرق فرنسا للمبادىء التي تضمنها الميثاق وإعلان حقوق الانسان إبان إحتلالها للمغرب وتونس(٢).

---

(١) Discours du 20 octobre, 1948 IIIe Commission, 1ère partie, p. 200.

(٢) أنظر في عرض مفصل وشامل لهذه المناقشات والآراء المختلفة التي طرحت بصددها: بروجييه، المرجع السابق ص١٤٣ وما بعدها، وعلى وجه الخصوص الصفحات: ١٥٢، ١٥٧ و١٥٩.

فلقد أثار مندوبو الدول المختلفة في شأن هذه المشكلات - التي عرضت على الجمعية العامة للأمم المتحدة - مسألة إحترام المبادىء التي تضمنها كل من الميثاق والاعلان العالمي لحقوق الانسان وأكدوا بصورة تتفاوت في وضوحها إلزامية هذه المبادىء سواء كان ذلك بالتأكيد الصريح لهذا المعنى، أو في هجومها على مسلك الدول المخالف لهذه المبادىء[1].

ب - ومن حيث قيام الدول بوسائلها الخاصة بوضع هذه الأحكام موضع التنفيذ، نجد أن الدول قد عمدت الى إبرام الاتفاقيات الدولية التي من شأنها وضع هذه الحقوق موضع التنفيذ في الأمور التي تتطلب تعاوناً دولياً لصيانة هذه الحقوق، كمسائل الجنسية مثلا، والمسائل المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب، والمسائل المتعلقة بمعاملة مواطني الدول أو الأقاليم الواقعة تحت الاحتلال في اثناء الحروب.

كذلك نجد الدول قد جرت على النص في دساتيرها على المبادىء التي تضمنها إعلان حقوق الانسان كالمساواة في المعاملة بين الوطنيين دون تفرقة بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، وكضمانة الحق في الحياة والأمن والسكينة.. الخ وإصدار التشريعات الكفيلة بوضع هذه المبادىء موضع التنفيذ.

نخلص مما سبق أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان - ويصدق ذلك في رأينا على الاعلانات المتضمنة لمبادىء معينة - تتوافر له صفة الالزام، وإن كان مع ذلك إلزاما في حدود الهدف المراد تحقيقه من وراء إصدارها.

---

(١) أنظر موقف المندوب السوفييتي الذي انتقد السياسة العنصرية لجنوب أفريقيا، وكذلك موقف مندوبي تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا في هذا الصدد. وموقف مندوبي اثنتا عشرة دولة في شجبها لمسلك فرنسا في مراكش ومن أنه يتضمن خروجاً على أحكام الميثاق والاعلان العالمي لحقوق الانسان. وأنظر كذلك موقف كل من المندوب المصري واللبناني والهندي في تأييدهم للقوة الملزمة للمبادىء التي تضمنها الاعلان العالمي لحقوق الانسان.
بروجيبه، المرجع السابق، ص١٥٧ - ١٦٠.

خاتمة

لا شك أن الأعوام التي مضت من حياة الأمم المتحدة قد غيرت كثيراً من العالم الذي عرفته الأمم المتحدة عند ميلادها. على أنها لم تقف مع ذلك جامدة أمام التطور الذي طرأ على المجتمع الدولي بل إنها كانت ولا تزال تمثل بصدق المرآة التي ينعكس عليها تركيب المجتمع الذي نشأ فيه، وتظهر فيها بوضوح تأثيرات كل العناصر الموجهة للعلاقات الدولية. بل إن ما صادفته الأمم المتحدة من نجاح، وما منيت به من فشل يعود إلى مدى إنسجام هذه العناصر أو تنافرها.

وقد يتراءى لمن يريد تقويم نشاط الأمم المتحدة أن يصوغ قائمة تبين النجاح والفشل الذي حفل بها تاريخ هذا المنتظم وهذا ما فعله فريق من الفقه كان له فضل السبق في التعرض لدراسة الأمم المتحدة[1]. على أننا نفضل على هذه الدراسة الاحصائية أن نذكر العوامل المؤثرة في تشكيل العلاقات الدولية

---

(١) أنظر في هذا الأستاذة الدكتورة عائشة راتب، المرجع السابق، ص٣٠٣ وما بعدها. الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، المرجع السابق، ص٩٢٣ وما بعدها، الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص٤٢٦ وما بعدها، الأستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٣٦١ وما بعدها. الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب، الأمم المتحدة بين والتدعيم، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٤، ١٩٦٨، ص١٥٩. وعلى وجه الخصوص ص١٧٠ وما بعدها وأنظر له كذلك، المنظمات الدولية. المرجع السابق. ص٣٧٢ وما بعدها.

Virally, L'O.N.U., d'hier à demain, Paris. Seuil, 1961.

بوجه عام، والعلاقات في إطار الأمم المتحدة بوجه خاص، التي تسهم في صناعة القرار الذي تصدره، والتي يتوقف عليها من ناحية أخرى مدى حظ القرار ـ إذا صدر ـ في أن ينفذ. كما أن هذه العوامل هي التي تقرر في النهاية الحكم على مدى فاعلية الأمم المتحدة في مواجهة المشكلات الدولية.

نقول.. إن العالم قد شهد تطوراً واضحاً عما كان عليه عند نشأة الأمم المتحدة. فالغالبية العظمى من الدول الخمسين الموقعة على الميثاق كانت تنتمي من الناحية المذهبية ـ بصورة أو بأخرى ـ إما إلى الكتلة الغربية، وإما الى دول تقف موقف المتوجس من المعسكر الاشتراكي. ولم يكن حق الفيتو ـ كما أظهر ما جرى عليه العمل في السنوات الأولى من حياة الأمم المتحدة ـ سوى وسيلة لحماية مصالح الاتحاد السوفياتي والدول الدائرة في فلكه[1].

على أنه إبتداء من الخمسينات بدأت طلائع العناصر الجديدة في الظهور على مسرح المجتمع الدولي، إذ بدأت مرحلة «اليقظة الكبرى للدول المستعمرة» وإنعقاد مؤتمر باندونج سنة ١٩٥٥. ومن ناحية أخرى بدأت حدة الحرب الباردة تخف تدريجياً خاصة بعد وفاة ستالين سنة ١٩٥٢، وهذا مهد لظهور الدور المؤثر للدولتين الأعظم Les deux Super–Puissances في العلاقات الدولية، بينما تزايد ـ على الجانب الآخر ـ الدور الذي تلعبه دول العالم الثالث وثقل الوزن السياسي الذي تتمتع به خاصة بعد تكوين مجموعة عدم الانحياز[2]. بل إن المتطلع الى تكوين الجمعية العامة الآن لا يخطىء ظاهرة تمتع دول العالم الثالث بأغلبية مسيطرة على القرارات التي تصدر من هذا الجهاز، ولعل ذلك ما دفع المندوب الدائم للولايات المتحدة الامريكية الى وصفها بانها «ظاهرة إستبداد الأغلبية». بل لقد وصل الأمر الى قيام رئيس الوفد الأمريكي لدى الأمم المتحدة «جون سكالي» الى التلويح سنة ١٩٧٤ بوقف

(١، ٢) Nerfin Mard, Les Nations Unies, Peuvent-elles être démocratisées? Le Monde Diplomatique, Décembre 1967, p. 3.

المساعدات الأمريكية للأمم المتحدة، وكذلك مهاجمة الكونجرس الامريكي للمنتظم، وتردد احتمال انسحاب أمريكا من عضويته، أو بالقليل تجميد عضوينها فيه. وزاد من ثورة الولايات المتحدة بصفة خاصة، وبعض الدول الغربية بصفة عامة القرار الذي أصدرته الجمعية العامة في سنة ١٩٧٥ بأغلبية ٧٣ صوتاً باعتبار « الصهيونية » شكلا من أشكال العنصرية، إذ جاء ذلك مثلا واضحاً لافلات زمام السيطرة الغربية ـ والامريكية بوجه خاص ـ على نشاط الجمعية العامة من يد الدول الغربية الكبرى(١).

كذلك فإن من أهم العناصر التي تؤثر على العلاقات الدولية المعاصرة في السنوات الأخيرة هي سياسة الوفاق التي نودي بها في أواخر عام ١٩٧١ بين كل من الإتحاد السوفياتي والولايات المتحدة الأمريكية(٢). وأصبحت من قبيل السياسات الرسمية لكلا الدوليتين منذ اللقاء الذي تم بين كل من الرئيس الأمريكي الأسبق نيكسون، والرئيس السوفياتي بريجنيف ويعني الوفاق وفقاً لما جاء في البيان المشترك عن هذا اللقاء ضرورة التخفيف من حدة التوتر الدولي، وعدم السماح للصراعات الأقليمية المحدودة بأن تستدرج الدولتين العظيمين الى مواجهة فيما بينهما. هذه السياسة الجديدة تؤدي في نظر بعض الأتجاها الفقهية الى « تدعيم الدور الذي تقوم به الأمم المتحدة في قطاع عمليات حفظ السلام في مناطق الاضطراب والصراع في العالم، وحيث أصبح الثقل المشترك للقوتين الأعظم وراء هذا النوع من التدابير الجماعية الدولية، بعد أن

---

(١) وحيد رأفت، المرجع السابق، ص٧١ وما بعدها.

(٢) أنظر في هذا الصدد الاستاذ الدكتور اسماعيل صبري مقلد: تحركات العملاقين على طريق الوفاق، مجلة السياسة الدولية، العدد ٣٩، يناير سنة ١٩٧٥، ص٧٠ وما بعدها. الأستاذ الدكتور ياسين العيوطي، رؤية العالم الثالث للوفاق الأمريكي السوفييتي، مجلة السياسة الدولية، العدد ٤٧، يناير ١٩٧٧، ص٨ وما بعدها.

وأنظر كذلك:

Berlia Georges, Problèmes de Sécurité Internationale et de Défense, Les Cours de Droit, Paris, 1975 pp. 107 et ss.

وقفت منها موقفاً عدائياً أو متخاذلا في الماضي.. »[1].

على أن العناصر التي عرضنا لها ليست وحدها ـ بطبيعة الحال ـ التي تؤثر على مسار العلاقات الدولية وهي ليست وحدها أيضاً التي تحكم كيفية وفاعلية تصدي الأمم المتحدة لما يعرض عليها من مشكلات دولية. وانما أردنا فقط أن نبرز أن أي تقويم لنشاط الأمم المتحدة ينبغي أن ينبني على النظر إلى هذه الأخيرة ككائن متحرك يتأثر بما يحيط به من ظروف.

---

(١) اسماعيل صبري مقلد. المرجع السابق، ص٩٨.

القسم الثالث

الوكالات المتخصصة والمنتظمات

الاقليمية .

تقسيم

نتناول في دراستنا في هذا القسم الوكالات المتخصصة والمنتظمات الاقليمية فأما الوكالات المتخصصة فهي بوجه عام تلك التي تهدف الى القيام بنشاط ذي طابع متخصص بقطع النظر عن نطاقه العضوي فيها .

اما بالنسبة للمنتظمات الاقليمية فإننا نتناول بالدراسة كلاً من الجامعة العربية والسوق الاوروبية المشتركة .

ولعل اختيارنا للجامعة العربية كمثل للمنتظمات الإقليمية ذات الهدف الشامل مفهوم ومبرر، فنحن جزء من الأمة العربية التي نشأت الجامعة في رحابها ، كما انها تنتظم دولها ، هذا بالاضافة الى ما يأمل الجميع من ورائها - وإن اشتدت قسوة نقدهم لها - من خير .

أما اختيارنا للسوق الاوروبية المشتركة كمثل آخر للمنتظمات الاقليمية فيرجع إلى انه قد أتبع اسلوب فني مبتكر في تنظيم علاقة هذا المنتظم بالدول الاعضاء فيه من ناحية، وبينه وبين شعوب هذه الدول من ناحية اخرى . وهو اسلوب لم تعهده المنتظمات الدولية من قبل، أو على الأقل لم تجر عادتها عليه .

ونقسم دراستنا للمنتظمات الإقليمية إلى قسمين: ندرس في أولها الجامعة العربية وندرس في ثانيهما السوق الاوروبية المشتركة .

وعلى ذلك فإننا نقسم الدراسة في هذا القسم الى ابواب ثلاثة :

الباب الاول: وندرس فيه الوكالات المتخصصة التابعة للامم المتحدة .

الباب الثاني: وندرس فيه الجامعة العربية .

الباب الثالث: وندرس فيه السوق الاوروبية المشتركة .

الباب الاول

المنتظمات المتخصصة المنشأة
في إطار الأمم المتحدة

تمهيد:

أوضحت لنا الدراسة السابقة كيف أن الأمم المتحدة ليست منتظماً عالمي العضوية فحسب، وإنما هو منتظم عام الاختصاص أيضاً على نحو ما بيناه لمعنى كل من اصطلاحي العالمية، وعمومية الاختصاص.

وعمومية اختصاص المنتظم يفترض أن هناك اختصاصات لم تسند ممارستها للمنتظم بموجب ميثاقه، إذ أن هذا الأخير - كما سبق القول في مناسبات عديدة - لا يستطيع أن يحصي تلك الاختصاصات عدداً، كما لا يمكن أن تستوعبها نصوصه نوعاً وطبيعة. ومن ثم يقتضي الأمر أن نسلم للمنتظم بإمكانية ممارسة اختصاصات معينة لم يرد ذكرها في الميثاق متى كان ذلك مما يقتضيه ضرورة تحقيق أهدافه أو تحقيقها على نحو أفضل.

وأهداف الأمم المتحدة تتمثل في تحقيق الأمن والسلم الدوليين وهي في سبيل ذلك لا تسعى فحسب إلى مجرد اتخاذ التدابير التي تكفل منع الاخلال بالأمن والسلم وقمع المعتدي، وإنما عليها أيضاً أن تهيء الجو الملائم لكفالة صيانتهما، والعمل على تلافي الأسباب المباشرة وغير المباشرة التي قد تؤدي إلى انتهاكهما. ولذلك ليس غريباً أن تكون النشاطات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي

والإنساني، وتلك التي ترمي إلى صيانة حقوق الإنسان، وكذلك كافة الأمور التي ترمي إلى حل المشكلات التي تثور في أي مجال من هذه المجالات من بين أهم الاختصاصات التي أتيح للأمم المتحدة ممارستها سواء نص على ذلك صراحة، أو كانت مباشرتها ناجمة عما ترخصه الأمم المتحدة لنفسها ـ بما لها من سلطة التنظيم والتشييد الذاتي.

فتراكم مثل هذه المشكلات وتعقدها قد تكون من الأسباب المؤدية إلى سوء العلاقات فيما بين الدول، والنيل من الظروف الملائمة لحفظ الأمن والسلم الدوليين.

الأجهزة والمنتظمات ذات الطابع المتخصص في إطار الأمم المتحدة:

ولقد بصر واضعو الميثاق بكل هذه الاعتبارات، وواجهوا في هذا الشأن خيارات عدة متعلقة بالاسلوب الذي ينبغي على الأمم المتحدة أن تواجه به هذه المشكلات: فإما أن تنهض بنفسها بممارسة كافة الاختصاصات المتعلقة بالمجالات الاقتصادية والثقافية والإنسانية . . . الخ، منتهجة في ذلك أسلوب تركيز الاختصاصات، وإما أن تنهج أسلوب اللامركزية في التنفيذ مكتفية برسم السياسات العامة الواجب اتباعها في هذه المجالات.

ولقد كان أمام الأمم المتحدة تجربة سابقة خاضتها عصبة الأمم إذ أسندت المادة ٢٤ من عهد العصبة إليها مهمة ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالمجالات السابق ذكرها. إلا أن التجربة كشفت أيضاً عدم تمكن العصبة من إدارة هذه المهمة على أفضل وجه. وكان من ثمرة ذلك أن أنشىء منتظم العمل الدولي كمنتظم مستقل عن العصبة.

وعلى ضوء ذلك فإن ميثاق الامم المتحدة قد راعى امرين في اختياره لأسلوب مواجهة المشكلات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي . . الخ: أولهما: أن الأمم المتحدة بأجهزتها الذاتية قد لا تكون قادرة على النهوض بكافة الأعباء

المتعلقة بهذه المشكلات. **وثانيهما**: أنه في جميع الأحوال ينبغي أن يكون للأمم المتحدة نوع من التوجيه والتنسيق يكفلان لها علاقة معينة بالأجهزة والمنظمات التي تقوم أو ستقوم باختصاصات متعلقة بهذه المجالات.

هذا المعنى نقرأه في نص المادة ٥٧ من الميثاق التي تقرر في فقرتها الأولى أن «الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها وبين «الأمم المتحدة» وفقاً لأحكام المادة ٦٣».

وتنص في فقرتها الثانية على أن «تسمى هذه الوكالات التي يوصل بينها وبين الأمم المتحدة فيما يلي من أحكام بالوكالات المتخصصة».

وتنص المادة ٦٣ من الميثاق في فقرتها الأولى على أنه «للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع اتفاقات مع أي وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة. وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها».

أما الفقرة الثانية من ذات المادة فتنص على أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي له «أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة».

ومن هنا نجد أن الأمم المتحدة قد ترخصت لنفسها في أن تسلك أساليب متعددة في مواجهة المشكلات ذات الطابع المتخصص تتفاوت فيما بينها ـ من حيث مدى إسهام الأمم المتحدة في ممارسة الاختصاصات المتعلقة بها ـ بين مجرد الإشراف والتوجيه والتنسيق وترك ما وراء ذلك إلى أجهزة مستقلة عنها، وقد يصل الأمر إلى حد الاشتراك المباشر ـ بواسطة أجهزة تدخل في إطار بنائها

العضوي ـ في ممارسة هذه الاختصاصات.

ومن قبيل ضرب الأمثلة على ما أجلناه نقول أن هناك أساليب مختلفة لجأت إليها الأمم المتحدة لمواجهة المشكلات ذات الطابع المتخصص:

أ ـ منها مثلاً أن تدعو الأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي لبحث مشكلة معينة متعلقة بمجال متخصص ما، ينتهي إلى إنشاء منتظم متخصص مرتبط بالأمم المتحدة برباط معين على النحو الذي نعرض له من بعد مع احتفاظ المنتظم الوليد بحياته العضوية والوظيفية المستقلة والمتميزة عن تلك التي للأمم المتحدة.

هذا الأسلوب اتبع في إنشاء الوكالة الدولية للطاقة النووية A.I.E.A إذ دعت الأمم المتحدة إلى مؤتمر دولي سنة ١٩٥٥ نجم عنه إنشاء المنتظم المذكور.

ب ـ وقد يحدث أن تدعو الأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي لبحث مشكلة معينة ذات طابع متخصص ويشترك فيه دول لا تتمتع بالعضوية في الأمم المتحدة. وقد يحدث أن يتسم مثل ذلك المؤتمر بطابع الدورية على نحو يخلع عليه صفة الدوام، ويؤدي إلى إنشاء تنظيم قد تتفاوت وجهات النظر حول تكييفه على نحو ما سنعرضه من بعد. ومثال هذا النوع من التنظيمات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية CNUCED-UNCTAD.

جـ وقد تقوم الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة بناء على الرخصة التي أتاحها لها الميثاق في إنشاء أجهزة نوعية تضطلع بالقيام بنشاط متخصص، وتخلع عليها الصورة التي تراها أكثر ملاءمة للقيام بما أسند إليها من اختصاصات. ومن ذلك مثلاً منتظم الأمم المتحدة للتنمية الصناعية UNIDO-ONUDI ومقرها فيينا. فهو جهاز تابع للأمم المتحدة رغم أنه يقوم بنشاط ذي طابع مستقل. وقد يدخل في هذه الطائفة أيضاً أجهزة تتميز بقدر كبير من الاستقلال رغم تبعيتها للبناء العضوي للأمم المتحدة بالنظر إلى طبيعة النشاط الذي تقوم به والذي يتمثل في

تنفيذ خطة أو برنامج معين مثل برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP-PNUD ، والصندوق الدولي لإغاثة الطفولة UNICEF ، ووكالة إغاثة اللاجئين التابعة للأمم المتحدة.

والواقع أن اختيار الأمم المتحدة لأي اسلوب من الأساليب السابقة يعتمد - في رأينا - على مدى اتصال النشاط ذي الطابع المتخصص بتحقيق الأهداف المباشرة للأمم المتحدة. فحيث تكون هذه الصلة وثيقة، قد تفضل الأمم المتحدة أن تسند مباشرتها إلى جهاز ينتمي إلى بنائها العضوي، أما حيث تتراخى هذه العلاقة فإن الأمم المتحدة تفضل عندئذ إسناد مباشرتها إلى منتظم أو تنظيم يتمتع بقدر اكبر من الاستقلال والتميز(١).

ويهمنا أن نلفت النظر إلى أن ما ذكرناه من تصنيف للمنتظمات والأجهزة التي تنشأ في رحاب الأمم المتحدة إنما يضم الغالب منها. ومعنى ذلك أنه يجوز أن تقوم أجهزة أو منتظمات بغير الأساليب التي ذكرت، كما قد لا تتوافر فيها بعض السمات والخصائص التي يمكن استخلاصها مما سبق أن ذكرناه. من ذلك مثلاً أن يقوم منتظمين دوليين بإنشاء جهاز مشترك فيما بينهما - وهذا ما حدث في حالة اتفاق كل من منتظم الصحة العالمي ومنتظم الأغذية والزراعة بإنشاء لجنة التقنين الغذائي La Commission pour la codex Alimentarius ، والذي اقتضى إنشاؤه تعديل النظام الأساسي للمنتظم الأخير. وواضح أن مثل هذه الأجهزة ليست بالأجهزة الشائعة في إطار المنتظمات الدولية، كما أنه لا يمكن أن ندخله في أي من الطوائف السابق ذكرها.

وعلى أية حال فإن الدراسة في هذا الموضع تنصرف بصورة أساسية إلى عرض

---

(١) قرب إلى هذا:

Biscottini Giuseppe, il diritto delle organizzazioni internazionali, 2⁰ parte, padova, CEDAM, 1973, p. 48 – 49.

بعض الأفكار المتعلقة بالوكالات المتخصصة التي تم إنشاؤها في إطار الأمم المتحدة . وهي دراسة ليست شاملة ولا مفصلة لهذا النوع من المنتظمات . آملين أن يتاح لنا ـ إن شاء الله من بعد ـ أن نقوم ببحث أكثر شمولاً في هذا المجال .

الوكالات المتخصصة(١)

العلاقة بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة:

سبق أن ذكرنا أن الميثاق اقتضى ـ لكي يوصف منتظم ما بأنه متخصص ـ أن يبرم اتفـاق بهذا المعنـى بينـه وبين الأمـم المتحـدة (المادة ٥٧ والمادة ٦٣ مـن الميثاق) . ويقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي ـ باعتباره أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة بإعداد وإبرام هذه الاتفاقيات بإسمها ،ويتم التصديق عليها من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة .

وضرورة إبرام مثل هذه الاتفاقيات تبدو إذا علمنا أن الأمم المتحدة ـ ممثلة

---

(١) أنظر هذا الموضوع بوجه عام:

محمد حافظ غانم وعائشة راتب، المنظمات الدولية الاقليمية والمتخصصة، القاهرة، ١٩٦٠ .

محمد طلعت الغنيمي ، الاحكام العامة في قانون الأمم، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٩٣٥ وما بعدها ،

محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص ٣٩١ وما بعدها، الشافعي محمد بشير ، المنظمات الدولية، دراسة قانونية سياسية، طـ ٣، ١٩٧٥ ص ١٠٠ وما بعدها .

مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، طـ ٢ ، دار النهضـة العـربيـة بـالقـاهـرة، ١٩٧٤ ص ٥٤٤ .

جعفر عبد السلام، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق، ص ٣٩١ وما بعدها .

وأنظر أيضاً :

Yemin Eduard, Legislative power in the United Nations and Specialized Agencies, Sijhoff, Leyden, 1969.

في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة ـ تمارس نوعاً من التوجيه والإشراف على نشاط الوكالات المتخصصة. وهو على أية حال صورة من صور مشاركة الأمم المتحدة لهذه المنظمات في تحقيق أهدافها الاجتماعية مفهومة في معناها الواسع. هذه المشاركة لا يشترط بالضرورة أن تتخذ صورة التدخل المباشر في ممارسة النشاط ذي الطابع المتخصص لهذه المنظمات وإنما يبدو في إصدار توصيات، أو وضع برامج يناط بهذه الأخيرة الإضطلاع بها ـ كل في مجال تخصصه ـ تحقيقاً للأهداف الاجتماعية العليا في إطار المجتمع الدولي، والمتمثلة في « تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ».. وتقوم الأمم المتحدة توصلا لهذه الأهداف « بتحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي » وكذلك « بتيسير الحلول للمشكلات الدولية في أمور الثقافة والتعليم ». وتعمل على « أن يشيع إحترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز »[1].

كذلك تنص المادة ٦٢ من الميثاق على أن « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها، كما له أن يوجه إلى إجراء مثل هذه الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير. وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء « الأمم المتحدة » وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن ».

---

(١) نص المادة ٥٥ من الميثاق.

صور العلاقة بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة:

تنص الاتفاقات المبرمة بين الأمم المتحـدة ووكـالاتها المتخصصـة عـادة على أحكام تفصل ما أجمله الميثاق في شأن تنظيم العلاقات فيما بينها .

أ ـ واستقراء هذه الاتفاقات يشير لنا إلى أنها تتضمن نصوصاً تقرر من ناحية ضمان مساهمة كل من الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة في نشاط الأخرى . من ذلك مثلاً أن يرسل كل منتظم ممثلاً له يشترك في أعمال المنتظم الآخر سواء في حضور جلسات بعض الأجهزة التي تبحث في المشكلات التي تدخل في إطار نشاط المنتظم المعني ، أو في إقتراح بعض مشروعات القرارات المتعلقة بالنشاط المتخصص ، أو تبادل المعلومات والوثائق حول موضوع معين . كما يبدو ذلك التعاون واضحاً في قيام الوكالات المتخصصة بإرسال تقرير سنوي عن نشاطها للأمم المتحدة ، وفي مساعدتها للأجهزة المعنية في الأمم المتحدة في الاضطلاع ببعض النشاطات ذات الطابع المتخصص ، وفي السماح لها بطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية في بعض الأمور بعد استئذان الجمعية العامة في ذلك .

ولكي يظل ذلك التعاون مستمراً بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، ولكي يتم التنسيق بين نشاط هذه المنتظمات جميعاً تم إنشاء لجنة تنسيق إدارية Comité administratif de Coordination تتكون من الأمين العام للأمم المتحـدة ، ومن مجموعة من كبار الموظفين الذين يتم تـرشيحهـم مـن جـانـب كـل وكـالـة متخصصة . وتقوم بدراسة وتنسيق نشاط كافة الوكالات المتخصصة .

ب ـ ومن ناحية أخرى فإن علاقة الأمم المتحدة بوكالاتها المتخصصة تبدو في قيام الأمم المتحدة بإقرار ميزانية هذه الوكالات . صحيح أن كل وكالة تتمتع بمواردها المالية الذاتية ، كما أن لها أن تضع ميزانيتها وفقاً للأسلوب الذي تراه أكثر ملاءمة لطبيعة نشاطها وظروفه ، ولكن يبقى أن إعتماد هذه الميزانية يظل

منوطاً بالجمعية العامة. كما أن « اللجنة الاستشارية الخاصة بالميزانية » التابعة للجمعية العامة لها أن تبدي ملاحظاتها على بنود الميزانية ولكنها لا تستطيع مع ذلك أن تستقل بإدخال تعديلات عليها.

جـ - كذلك فإنه على الرغم من أن كل وكالة متخصصة تستطيع أن تستعين بما شاءت من موظفين، كما أن لها أن تضع النظام القانوني الخاص بهم، إلا أن هؤلاء جميعاً يمثلون - في نهاية الأمر جزءاً من موظفي الأمم المتحدة بوجه عام(١).

يبقى بعد أن عرضنا .. لمجموعة المبادىء التي تحكم علاقة الأمم المتحدة بوكالاتها المتخصصة أن نستعرض - في دراسة مختصرة - لكل من هذه الوكالات.

أولاً: منتظم العمل الدولي

الحركات العمالية وحماية الطبقة العاملة:

شهد النصف الأخير من القرن الماضي وأوائل القرن الحالي تطوراً حاسماً في اتجاه حماية الطبقة العاملة والدفاع عن مطالبها، سواء تم ذلك على المستوى الفكري، أو على مستوى النشاط العمالي والحركات النقابية.

فلقد بدأ ساعد هذه الحركات يشتد، مما لفت الأنظار إلى المطالب العمالية وهيأ الأذهان للعطف عليها والدفاع عنها. وأدى ذلك كله - رغم العداء الذي لاقته في بداية أمرها من الحكومات الاوروبية - الى تكوين رأي عام متفهم لهذه المطالب.

تم إنشاء منتظم العمل الدولي بموجب معاهدة فرساي للسلام سنة ١٩١٩ التي

---

(١) Biscottini, op. cit, p. 64.

وضعت نهاية للحرب العالمية الأولى. وعلى أن إنشاءه جاء في حقيقته إنعكاساً لانتعاش الحركات العمالية التي بدأ ساعدها يشتد منذ النصف الثاني من القرن الثامن عشر، ولفتت الأنظار والأذهان إلى مطالب العمال[1].

ولقد أثمرت الجهود العمالية في النهاية فخلقت رأياً عاماً مواتياً يعطف على مطالب العمال ويدافع عن قضاياهم. وكان من نتيجة ذلك انعقاد سلسلة من المؤتمرات الدولية التي توافرت على تبني مطالب العمال، كما ضمت ممثلين عنهم. وفي سنة ١٩٠١ تم إنشاء رابطة سميت بالرابطة الدولية للحماية القانونية للعمال L'Association Internationle pour la Protection Legale des Travailleurs. كما تم إنشاء مكتب دولي للعمل. Bureau Internationle de Travail الذي عهد إليه بالدفاع عن الحقوق الاجتماعية للعمال.

وسرعان ما بدأت الحكومات في الاهتمام بالحركات العمالية والالتفات إلى مطالبها وأخذها بعين الاعتبار. خاصة بعد ما رأت أن المشاكل العمالية ينبغي حلها على المستوى الدولي، إذ أن إصلاح أحوال العمال والنهوض بمستوى معيشتهم سيؤثر بالضرورة على تكاليف الإنتاج، ومن ثم يدخل عنصراً في تحديد أسعار السلع، وما ينجم عن ذلك من التأثير على قدرتها التنافسية على السلع الشبيهة المنتجة في دول أخرى لا تحفل كثيراً بأحوال الطبقة العاملة فيها.

وفي سبيل تحقيق مستوى أفضل للعمال وتحسين ظروف العمل انعقد مؤتمر في برلين سنة ١٩٨٠ وثلاثة مؤتمرات في برن سنة ١٩٠٥ وسنة ١٩٠٦ وسنة ١٩١٤ الذي تم من خلالها إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية الهامة المتعلقة بظروف العمل وشروط تشغيل العمال خاصة النساء والأحداث، وتحريم استخدام

---

(١) أنظر في عرض هذا، حافظ غانم وعائشة راتب، المرجع السابق، ص ١٦٥ وما بعدها.
محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة... التنظيم الدولي، ص ٩٣٥ وما بعدها.

بعض المواد الكيماوية في إنتاج بعض السلع.

نشأة منتظم العمل الدولي:

ويبدو أن أحداث الحرب العالمية الأولى وما صاحبها من مآس لم تؤثر في قوة اندفاع الحركات العمالية، بل ربما أعطتها روحاً وأبعاداً جديدة على نحو فرض على مؤتمر السلام الذي التأم في أعقاب الحرب التصدي لمشكلات العمل والعمال.

وخصصت المواد من ٣٨٧ حتى ٤٢٢ من معاهدة فرساي للسلام لوضع تنظيم دولي لهذه المشكلات. ومن أهم ما أوردته من أحكام النص على إنشاء منتظم دولي يسهر على حل هذه المشكلات سمي «بمنتظم العمل الدولي» وألحق بعصبة الأمم (التي تم إنشاؤها هي الأخرى بموجب معاهدة فرساي) باعتباره أحد تنظيماته، وربطته بالعصبة برباط التبعية. على أنه بإنشاء منتظم العمل الدولي وبالبدء في ممارسة نشاطه نجح في التخلص من رابطة التبعية وعمل على تأكيد استقلاله، حتى وصل الأمر به إلى الإستمرار في الوجود رغم انقضاء عصبة الأمم وتعديل الميثاق الخاص به دون اتباع الإجراءات المنصوص عليها للتعديل ومنها موافقة مجلس العصبة[١].

وفي سنة ١٩٤٧ أصبح منتظم العمل الدولي وكالة متخصصة للأمم المتحدة، ترتبط بها بموجب اتفاق دولي خاص ينظم بينهما وفق الإطار الذي وضعته المادة ٥٧ والمادة ٦٣ من الميثاق.

وقبل أن نعرض لبناء منتظم العمل الدولي، وإلى الاختصاصات المسندة إليه نلفت النظر إلى حقيقتين هامتين تمثلان الأساس الذي قام عليه هذا المنتظم.

أولها: أن ذلك المنتظم لا يحفل بمشكلات العمل من حيث هي وإنما يحفل بها

---

(١) Biscottini, op. cit, p. 67.

من خلال سعيه نحو تحقيق أفضل وضع ممكن للعمال. فالعمل ـ في وجهة نظر المنتظم ـ يمثل جهداً ينبغي على العمال أن يبذلوه، وهي من أجل هذا تسعى إلى رفع أكبر قدر من المعاناة في ممارسته، والسعي وراء العمل تحقيق مستوى لائق للمعيشة للعمال، توصلاً للهدف الأسمى وهو تحقيق العدالة الاجتماعية لهم على المستوى الدولي، بالقدر الذي يؤثر بالتالي في تحسين ظروف الأمن الدولي، وتلافي كل الأسباب ـ المباشرة وغير المباشرة ـ التي تؤدي إلى تعكير صفوه.

وثانيهما: وهذا ما سبقت الإشارة إليه من قبل أن التمثيل في هذا المنتظم لا يصطبغ بطابع حكومي بحت ـ شأنه في ذلك شأن غالبية المنتظمات الدولية ـ وإنما يأتي إلى جانب التمثيل الحكومي تمثيل آخر للفئات المعنية بالعمل بوجه عام أي أرباب الأعمال من ناحية والعمال من ناحية أخرى[1]. والطريف في تكوين ممثلي الدول على هذا النحو أن كل عضو من أعضاء الوفد الذي يمثل الدولة العضو في المنتظم له الحق في التصويت بحرية كاملة. ومن ثم فإنه من المتصور أن يصوت عضو ما من أعضاء الوفد الواحد على نحو يتعارض مع صوت العضو الآخر.

والحكمة من وراء ذلك هي ألا تأتي قرارات منتظم العمل الدولي انعكاساً للإرادات الحكومية فحسب، وإنما يسمع فيها أيضاً صوت بعض القوى الاجتماعية الأخرى الموجودة في الدول المختلفة مثل طبقتي العمال وأرباب الأعمال.

العضوية في منتظم العمل الدولي

إكتساب العضوية في المنتظم:

تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من دستور منتظم العمل الدولي على أن

(١) أنظر محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، ط ٢، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٢، ص ٩٧ وما بعدها وبخاصة ص ١٠١.

« الدول الأعضاء في المنتظم هي الدول التي كانت أعضاء فيه في أول نوفمبر سنة ١٩٤٥ ، وكذلك الدول التي تكتسب العضوية فيه وفقاً للفقرتين الثالثة والرابعة من هذه المادة » .

وتقرر الفقرة الثالثة أن « جميع أعضاء الأمم المتحدة لهم الحق في أن يصبحوا أعضاء في منتظم العمل الدولي بمجرد إخطار المدير العام لمكتب العمل الدولي بقبولهم الالتزام بدستور المنتظم » .

وواضح من هذه المادة أن هناك طائفتين من الأعضاء : أعضاء أصلية وأخرى منضمة دون أن يكون لذلك ـ كسابق القول ـ أي أثر في نطاق ما يتمتعون به من حقوق وما يتحملون به من التزامات .

ورغم عدم ذكر شروط موضوعية أخرى في نص المادة إلا أننا نعتقد أنها هي ذاتها الشروط الموضوعية الواجب توافرها في عضوية الأمم المتحدة التي سبق لنا دراستها .

أما عن إجراءات القبول في عضوية المنتظم فإنها تتمثل في طلب تتقدم به الدول لقبولها عضواً في المنتظم يبين فيه على وجه الخصوص قبولها الالتزام بأحكام دستوره ، وقرار صادر بأغلبية ثلثي أعضاء المنتظم بما في ذلك ثلثا مندوبي الحكومات الحاضرين المشتركين في التصويت .

انتهاء العضوية في المنتظم :

تحدثت الفقرة الخامسة من المادة الأولى من دستور المنتظم عن إمكانية إنهاء العضوية فيه عن طريق الإنسحاب فقررت أنه « لا يجوز لأي عضو من أعضاء المنتظم أن ينسحب من العضوية ما لم يخطر المدير العام لمكتب العمل الدولي بعزمه على الانسحاب . ويسري مفعول هذا الإخطار بعد سنتين من تاريخ تسلم المدير العام له ، بشرط أن يكون العضو قد أوفى بجميع التزاماته المترتبة على عضويته

خلال تلك المدة. وإذا كان العضو قد صدق على أية اتفاقيات عمل دولية فإن انسحابه لا يؤثر في استمرار التزامه بجميع ما ينشأ عنها أو يرتبط بها من التزامات طوال المدة التي نصت عليها الاتفاقية ».

وجاء دستور المنتظم في بدايته خلواً من النصوص المتعلقة بوقف عضويته فيه أو الطرد منها. إلا أن التعديل الذي أدخل على الدستور في سنة ١٩٦٤ ودخل حيز التنفيذ في سنة ١٩٦٧ أضاف فقرة سادسة إلى المادة الأولى من دستور المنتظم نص فيها على أنه « يجوز للمؤتمر العام بأغلبية ثلثي المندوبين الذين حضروا الدورة على أن يكون من بينهم ثلثا مندوبي الحكومات الحاضرين المشتركين في التصويت أن يطرد من عضوية المنتظم أية دولة عضواً في الأمم المتحدة تكون قد حرمت من ممارسة حقوق ومزايا العضوية ».

كذلك يجوز للمؤتمر أن يوقف عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية أية دولة تكون الأمم المتحدة قد اتخذت حيالها إجراء مماثلاً ».

أجهزة المنتظم

المؤتمر العام Conférence Générale

يتألف المؤتمر العام من وفود تمثل الدول الأعضاء كل وفد منها ذو تشكيل مركب: فهو يتضمن أربعة ممثلين إثنان منهم يمثلون حكومة الدولة العضو، واحد يمثل أرباب العمل فيها والرابع يمثل العمال. ويراعى أن المنتظم يقوم بالتحقق من الصفة التمثيلية لأعضاء الوفد بما في ذلك الأعضاء الذين يمثلون العمال وأرباب الأعمال، ويكون له أن يرفض قبول أي مندوب يرى أنه لم يمنح الصفة التمثيلية وفقاً للقواعد الواردة في دستور المنتظم[1].

(١) محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة، المرجع السابق، ص ٩٤٢.

ويناط بالمؤتمر العام مهمة إقرار المعاهدات وإصدار التوصيات المتعلقة بالعمل .

مجلس الإدارة Conseil d'Administration

يتكون مجلس إدارة منتظم العمل الدولي من ممثلين للحكومات والعمال وأرباب الأعمال باتباع ذات المعيار المتبع في تكوين المؤتمر العام . فمن بين أعضائه الثمانية والأربعين يوجد أربعة وعشرون عضواً يمثلون حكومات الدول الأعضاء ، واثنا عشر عضواً يمثلون العمال ومثلهم لأرباب الأعمال . ويعاد تشكيل مجلس الإدارة كل ثلاث سنوات .

والممثلون الحكوميون يتم اختيارهم على أساس عشرة منهم يمثلون أهم الدول الصناعية ؛ أما الأربعة عشر عضواً الآخرون فإنهم يختارون من جانب أعضاء المؤتمر العام . أما الأعضاء الممثلون لطائفتي العمال وأرباب الأعمال فإنهم يختارون من جانب كل طائفة من هاتين الطائفتين .

ويقوم المجلس باختيار رئيس ونائب للرئيس . كما أن له الحق في إنشاء لجان مختلفة لكي تجري الدراسات اللازمة في إطار نشاط المنتظم .

ويختص مجلس الإدارة باختصاصات ذات أهمية كبيرة من الناحيتين التنفيذية والإشرافية . فهو الذي يضع جدول أعمال المؤتمر العام ، ويقوم بتعيين مدير عام المنتظم ، كما يصدر التعليمات اللازمة لتنفيذ قرارات وتوصيات المؤتمر العام ويتابع عملية التنفيذ .

مكتب العمل الدولي Bureau Internationale de travail

يتسم ذلك الجهاز بالطابع التنفيذي ، كما أنه يتبع مباشرة لمجلس إدارة المنتظم .

ويتكون مكتب العمل الدولي من المدير العام ـ ويعتبر الموظف الإداري الأكبر

لهذا الجهاز - ويتم اختياره بواسطة مجلس الإدارة. كذلك يتكون من مجموعة الموظفين الذين يتم تعيينهم من جانبه. ويعتبرون جميعاً من قبيل الموظفين الدوليين، بما يعنيه ذلك من التمتع بهذه الصفة في مواجهة كافة الدول الأعضاء في المنتظم، وما يعنيه ذلك من التمتع بالحصانات والامتيازات الدولية المقررة لموظفي المنتظم.

الوسائل القانونية لممارسة نشاط منتظم العمل الدولي:

تتمثل هذه الوسائل وفق ما جاء في ميثاق منتظم العمل الدولي في طائفتين من التصرفات: الاتفاقيات Conventions، والتوصيات Récomandations، والقرارات Décisions.

فأما الاتفاقيات فإنها تعد ويتم إقرارها بأغلبية ثلثي أعضاء المؤتمر العام. وبمجرد إقرارها يتم عرضها على الدول الأعضاء (بما فيهم أولئك الذين صوتوا ضد إقرارها من المؤتمر العام). ويتم بحثها من جانب السلطات الوطنية المختصة في كل دولة عضو وذلك خلال فترة زمنية معينة. فإذا تم إقرارها من جانب تلك السلطات أصبحت الدولة ملتزمة بأن تتخذ من الإجراءات الوطنية ما يضع نصوص هذه الاتفاقيات موضع التنفيذ. أما إذا رفضتها أو إذا مضت المدة المقررة (وهي عادة سنة) دون اتخاذ أي اجراء بشأنها فإن التزامها يقتصر على مجرد تقديم تقارير عن موقفها من تلك الاتفاقيات وعن التدابير الوطنية التي اعتنقتها الدولة المعنية من الموضوعات ومجالات النشاط التي تم تنظيمها بواسطة الاتفاقيات التي لم تقبلها.

أما التوصيات فهي تصدر أيضاً عن المؤتمر العام بأغلبية ثلثي اعضائه شأنها في ذلك شأن الاتفاقيات. ويلتزم المنتظم بعرضها - هي الاخرى - على الدول الأعضاء لكي تعرضها بدورها على سلطاتها المختصة، وعلى هذه الدول أن تقدم تقريراً للمدير العام يبين موقفها من تلك التوصيات. ولكنها تفترق مع هذا عن

الاتفاقيات في أنها لا تلقي التزاماً قانونياً على الدولة العضو بأن تجعل أحكامها ـ إذا تم قبولها ـ جزءاً من القانون الوطني للدولة المعنية .

ثانياً : منتظم الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونيسكو)

نشأة المنتظم:

بصر واضعو ميثاق الأمم المتحدة بأهمية الثقافة والعلوم والتربية في خلق مناخ مناسب للنهوض بمستوى شعوب العالم المختلفة، وهو ما يؤدي بالتالي إلى توفير ظروف مواتية لتحسين العلاقات الدولية والحفاظ على الأمن الدولي . ومن ناحية أخرى كان من اللازم توجيه الجهود والأبحاث العلمية لخدمة أغراض السلام، واتباع أساليب للتربية من شأنها خلق رأي عام ينبذ الحروب، وتطوير الضمير الإنساني لما فيه خير البشرية جمعاء على أساس من احترام حقوق الانسان وحرياته الأساسية .

وانطلاقاً من هذه المعاني دعت العديد من الدول وعلى رأسها فرنسا بضرورة إنشاء منتظم دولي يسهر على تطوير الثقافة والعلوم والتربية ويمارس نشاطه في إطار الأمم المتحدة . وعقد لهذا الغرض مؤتمر دولي في نوفمبر سنة ١٩٤٥ لبحث إنشاء هيئة دولية لتحقيق هذه الأهداف بناء على مشروع يقوم به وزراء التعليم في دول الحلفاء . ولقد قرر هذا المؤتمر إنشاء « منتظم الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة » الذي عرف من بعد باسم منتظم اليونسكو UNESCO .

العضوية في المنتظم:

كل دولة عضو في الأمم المتحدة لها الحق في أن تصبح عضواً في منتظم اليونسكو بمجرد تقديم طلب بذلك . أما الدول غير الاعضاء في الأمم المتحدة فيتم قبولها بناء على توصية من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وقرار صادر بأغلبية

ثلثي أعضاء المؤتمر العام للمنتظم[١] .

ويجوز للمؤتمر العام أن يمنح العضوية المنتسبة للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، بناء على طلب الدولة المسئولة عن إدارة هذه الأقاليم.

ويجوز للدولة العضو الإنسحاب من العضوية بشرط إخطار المنتظم بعزمها على ذلك قبل عام من إتمامها الإنسحاب. ولا يسقط الإنسحاب ما التزمت به قبل إنسحابها تجاه المنتظم أو تجاه الدول الأعضاء. وإذا فقدت الدول عضويتها في الأمم المتحدة أو أوقفت وقفاً شاملاً من ممارسة حقوق العضوية فإن ذلك يؤثر على عضويتها في اليونسكو.

أجهزة المنتظم:

يتكون البناء العضوي للمنتظم من أجهزة رئيسية ثلاثة: المؤتمر العام، المجلس التنفيذي، والأمانة العامة.

أولاً: المؤتمر العام:

وهو الجهاز ذو التمثيل الشامل في المنتظم إذ يضم في عضويته كافة الدول الأعضاء فيه[٢]، كذلك فإنه الجهاز ذو الاختصاص العام حيث يضع السياسة العامة للمنتظم ويتم قبول الدول الأعضاء الجدد بقرار صادر منه بأغلبية ثلثي اعضائه، ووضع ميزانية المنتظم ولوائحه المالية. كما يقوم باختيار أعضاء المجلس التنفيذي

(١) ولقد ألغي شرط الحصول على التوصية المسبقة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي لاكتساب العضوية بناء على قرار صادر من المؤتمر العام في دورته الثانية عشرة المنعقدة في نوفمبر سنة ١٩٦٢.

(٢) يتكون وفد كل دولة من ٥ أعضاء على الاكثر يتم اختيارهم بعد استشارة المؤسسات المهتمة بالتعليم والتربية والعلوم في كل دولة ويراعى أن الوفد كله ليس له إلا صوت واحد على نحو ما رأينا في الجمعية العامة للأمم المتحدة.

للمنتظم وتعيين مديره العام. كما يختص بإعداد الاتفاقيات وإصدار التوصيات المتعلقة بنشاط المنتظم وعرضها على الدول الأعضاء.

وينعقد المؤتمر العام في دورات عادية مرة كل سنتين، ولكن يجوز له أن ينعقد في دورات استثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على دعوة من ثلثي أعضائه، أو بناء على دعوة من المجلس التنفيذي.

ثانياً: المجلس التنفيذي:

وهو الجهاز ذو التمثيل المحدود في المنتظم. إذ يتكون من أربعة وثلاثين عضواً يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من المؤتمر العام لمدة أربع سنوات ويتم تجديد نصف أعضائه كل سنتين. والمعيار الذي يتم اختيار هؤلاء على هديه هو أن يكونوا ممثلين لأهم الاتجاهات والتيارات الثقافية والحضارية في العالم.

ويختص المجلس بمتابعة تنفيذ الاتفاقيات والتوصيات التي يضعها المؤتمر العام ووضع براجمه موضع التنفيذ. ويكون مسئولاً عن ذلك كله أمام المؤتمر العام. كذلك يقوم بإعداد جدول أعمال هذا الأخير.

ويراعي أن المجلس كان يقوم بممارسة اختصاصاته باسم المؤتمر العام للمنتظم. إلا أن تعديلاً أدخل على النص الخاص بذلك سنة ١٩٥٤ بناء على اقتراح أمريكي أدى الى اعتبار أعضاء المجلس ممثلين لحكوماتهم وليس للمنتظم.

ثالثاً: الأمانة العامة:

والأمانة العامة هي الجهاز الإداري للمنتظم ويأتي على رأسه المدير العام ويعاونه عدد من الموظفين يتم اختيارهم بناء على معيار التوزيع الجغرافي العادل. ومقر هذا الجهاز باريس.

ويقوم المؤتمر العام بتعيين المدير العام للمنتظم لمدة ٦ سنوات. ويختص بعرض

مشروعات البرامج التي يريد المنتظم القيام بتنفيذها ، بالإضافة الى عرض الميزانية على المجلس التنفيذي، وتعيين موظفي الأمانة العامة . كما يقوم بإعداد تقارير دورية عن نشاط المنتظم ليعرضها على الدول الأعضاء من ناحية وعلى المجلس التنفيذي من ناحية أخرى .

ثالثاً : هيئة الصحة العالمية

نشأة المنتظم :

التعاون فيما بين الدول في مجال مكافحة الأمراض الوبائية لا يبرره فحسب الرغبة السامية في تخفيف آلام الآخرين بقدر ما يبرره أن أي تدبير فعال في مكافحة الأوبئة لن يتم إلا إذا تضافرت في شأنه جهود العالم أجمع . فالأوبئة لا تعرف الحدود . الأمر الذي يفرض ضرورة مكافحة جراثيمها أينما تفشت .

والتأريخ للجهود الرامية لمكافحة الأوبئة يرجع إلى عهد ليس بالقريب[1] . ولكننا نشير على وجه الخصوص إلى اتفاقية هامة أبرمت في شأن التعاون الدولي لمكافحة الأمراض في روما سنة ١٩٠٧ ، تم بموجبها إنشاء مكتب دولي للصحة العامة ومقره باريس، تحول بعد ذلك ـ في ظل عصبة الامم ـ إلى المنتظم الدولي للصحة . وتم إقرار نظامه الأساسي من جمعية العصبة . وكانت تتكون آنذاك من مجلس استشاري ومن لجنة دائمة مكونة من مجموعة من الخبراء في مجال الصحة العامة ، وأمانة فنية تابعة مباشرة للأمانة العامة للمنتظم .

على أنه بانقضاء عصبة الأمم وميلاد الأمم المتحدة رأى واضعو ميثاق الأمم المتحدة الأهمية الكبرى لوجود مثل ذلك المنتظم الحيوي الذي يسهر على الصحة العامة على مستوى المجتمع الدولي ومكافحة الأوبئة . فانعقد في يوليو سنة

---

(١) راجع في هذا : محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص ٩٥٦ .

١٩٤٦ مؤتمر صحي دولي بغرض بحث انشاء منتظم عالمي للصحة ليحل محل المكتب الدولي للصحة. وبالفعل أنشئت هيئة الصحة العالمية كمنتظم دولي متخصص تابع للأمم المتحدة.

وإذا ألقينا نظرة على النظام الأساسي لذلك المنتظم نجد أنه يؤكد على ضرورة التعاون الدولي في مجال الصحة ومكافحة الأمراض ليس فقط فيما بين الدول الأعضاء في المنتظم وإنما ينبغي أن يتم ذلك على مستوى المجتمع الدولي قاطبة.

العضوية في المنتظم:

إكتساب العضوية في هيئة الصحة العالمية يأتي في أبسط صورة إذ يكفي تقديم طلب بذلك دون حاجة إلى أي إجراء آخر.

أجهزة المنتظم:

الأجهزة الرئيسية لهيئة الصحة العالمية ثلاث: الجمعية العالمية للصحة، والمجلس التنفيذي، والأمانة العامة.

أ ـ **فأما عن الجمعية العالمية للصحة** فهي تضم في عضويتها ممثلين عن كافة الدول الأعضاء في المنتظم. ويجوز لكل دولة عضو أن تمثل بثلاثة أعضاء على الأكثر ولكن يكون لها صوت واحد فحسب عند إجراء التصويت. ويلاحظ أن ممثلي الدول ينبغي أن يكونوا من بين الفنيين في المجال الطبي. وتجتمع في دورات عادية مرة كل عام.

وتختص الجمعية بتحديد سياسة الهيئة في مجال الصحة العامة، واختيار أعضاء المجلس التنفيذي، والمدير العام. كذلك لها الحق في إنشاء أجهزة فرعية كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وتختص أيضاً بإقرار ميزانية الهيئة.

ومن ناحية أخرى تقوم الجمعية العالمية للصحة بوضع البرامج، وإعداد مشروع الاتفاقيات واللوائح المنظمة لنشاط الدول في المجال الصحي والطبي.

ب ـ **أما المجلس التنفيذي** فإنه يتكون حالياً من ٢٤ عضواً ذوي كفاءة فنية في مجال الصحة يتم انتخابهم لمدة ثلاث سنوات من الجمعية، ويتبع في اختيارهم معيار التوزيع الجغرافي العادل. ويجتمع المجلس مرتين على الأقل كل عام.

ويختص المجلس بتنفيذ التصرفات التي تتخذها الجمعية ومتابعتها. كذلك يقوم باتخاذ كافة التدابير العاجلة في أحوال الظروف الطارئة متى كان ذلك لازماً. وله أيضاً أن ينشيء أجهزة فرعية سواء في إطار هيئة الصحة العالمية وحدها أو كانت مشتركة بينها وبين منتظمات متخصصة أخرى.

جـ ـ **أما الأمانة** فإنها تتكون من مدير عام يعتبر الموظف الإداري الأكبر للهيئة يتم تعيينه من الجمعية. كما تتكون من مجموعة من الموظفين المتخصصين في مجال الصحة، ومن الإداريين.

المكاتب الإقليمية:

تستطيع إنشاء مكاتب إقليمية في مناطق متعددة من العالم وفقاً للاحتياجات الصحية لكل منطقة. ولقد أنشئت مكاتب إقليمية في كل من أمريكا الشمالية، وأمريكا اللاتينية، وفي منطقة المحيط الهادي، وفي جنوب شرق آسيا، وفي أوروبا، وفي الشرق الاوسط. ومقر هذا المكتب الأخير مدينة الإسكندرية.

التصرفات القانونية لهيئة الصحة العالمية

تمارس الهيئة نشاطها من خلال اصدار مجموعة من التصرفات القانونية يمكن تصنيفها إلى طائفتين. الاتفاقيات، واللوائح.

فأما عن الاتفاقيات فانه يتم وضع مشروعاتها بواسطة الجمعية واعتناقها بأغلبية ثلثي أعضائها. وتلتزم كل دولة عضو بأن تفصح عن موقفها من مشروع الاتفاقية خلال ثمانية عشر شهراً من تاريخ ابلاغها باعتناق المشروع.

أما اللوائح فانها بمجرد اعتناقها بأغلبية أعضاء الجمعية وتبلغ إلى الدول

الأعضاء تصبح ملزمة لهم. ولكن يجوز للدول الأعضاء أن يبلغوا المدير العام خلال فترة معينة تحددها اللائحة برفضها لما جاء فيها من أحكام، أو أن تبدي تحفظات على بعض أحكامها. عندئذ لا تلتزم الدولة المعنية بما جاء في اللائحة من قواعد[١]

رابعاً: منتظم الأغذية والزراعة

نشأة المنتظم:

أخذت ايطاليا حبل المبادرة من عام ١٩٠٥ نحو إنشاء منتظم دولي يهتم بشئون الزراعة والانتاج الزراعي بوجه عام. وتحقق ذلك بانشاء مؤسسة في روما اسندت اليها مهمة تبادل المعلومات فيا بين الدول حول تطوير أسلوب الانتاج الزراعي والحيواني ووسائل مكافحة أمراض النبات والحيوان واستنباط أنماط وأنواع جديدة للانتاج الزراعي. وباختصار للعمل على تقدم الانتاج الزراعي في كافة الميادين. وكان لهذه المؤسسة جمعية عامة، ولجنة دائمة، ومجموعة من الأجهزة التنفيذية. ولقد استطاعت هذه المؤسسة أن تضطلع باختصاصاتها بنجاح كبير الأمر الذي دفع الفقه والقضاء إلى الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية المتميزة عن شخصية الدول الاعضاء فيها.

وعند انشاء عصبة الأمم ابرمت هذه المؤسسة اتفاقاً معها لتصبح جهازاً استشارياً لها في شئون الزراعة، واستطاعت اعداد كثير من مشروعات الاتفاقيات المتعلقة بالنشاط الزراعي.

---

(١) أنظر في تحديد طبيعة هذه التصرفات:

محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية. المرجع السابق، ص ٢٨٣ وما بعدها.

وقبيل الحرب العالمية الثانية وإبانها ظهرت المشكلات المتعلقة بالأغذية والزراعة جلية، بل كان لها أثر كبير في تحديد مصير الحرب الدائرة. كل هذا دعا الدول الحلفاء في سنة ١٩٤٣ إلى التفكير في الدعوة لمؤتمر دولي خاص بالأغذية والزراعة. وانعقد في منطقة الينابيع الحارة Hot springs في شهري مايو ويونيو سنة ١٩٤٣. وتمخض المؤتمر عن انشاء لجنة مؤقتة للأمم المتحدة تختص بشئون الغذاء والزراعة مارست اختصاصاتها حتى أكتوبر سنة ١٩٤٥ أي حتى انشاء منتظم الأمم المتحدة للأغذية والزراعة(FAO).

ولقد حل المنتظم الجديد محل المؤسسة الدولية للزراعة في روما بموجب اتفاق أبرم مع ايطاليا في أكتوبر سنة ١٩٥٠ وآلت إليه كافة أموال وممتلكات تلك المؤسسة.

ولقد أناطت المعاهدة المنشئة لمنتظم الأغذية والزراعة به القيام بتحقيق الأهداف الآتية:

(أ) تجميع وتحليل وتفسير ونشر كافة المعلومات المتعلقة بالنظم الغذائية وقيمتها، وكذلك المعلومات المتعلقة بالزراعة.

(ب) إتخاذ التدابير على المستويين الوطني والدولي الهادفة إلى تحسين مستوى نظم التغذية، والحفاظ على الموارد الطبيعية، وتحسين أساليب الانتاج الزراعي، واعتناق سياسات زراعية مثلى، والعمل على التوصل إلى أفضل الاتفاقيات حول المحاصيل الأساسية.

(ج) تقديم كافة المساعدات الفنية في مجالات التغذية والزراعة لمن يحتاج اليها من الدول المختلفة.

أجهزة المنتظم:

الأجهزة الرئيسية للمنتظم هي: المؤتمر Conférence، والمجلس والمدير العام

بالاضافة إلى مجموعة من الأجهزة الدائمة والمؤقتة .

(أ) **فأما المؤتمر**، فإنه الجهاز الذي يمثل فيه كافة الدول الأعضاء على قدم المساواة . ويجتمع مرة واحدة كل سنتين وتصدر توصياته بأغلبية الثلثين ويختص بوضع سياسة المنتظم في مسائل الأغذية والزراعة كذلك يقوم باعداد مشروعات الاتفاقيات ويتم اقرارها بذات الأغلبية .

المجلس:

أجري على المجلس تعديل أساسي في تشكيله . فقد كان من قبل لجنة مكونة من عدة أعضاء (من ٩ إلى ١٥ عضواً) يتبع في اختيارهم معيار الكفاءة الفنية في مجال النشاط المتخصص للمنتظم وليست لهم الصفة التمثيلية للدول التي يحملون جنسيتها . وفي سنة ١٩٤٧ تم رفع عدد أعضاء المجلس إلى ٢٤ عضواً ذوي صفة تمثيلية لدولهم .

ويقوم المجلس بتنفيذ البرامج والتوصيات التي يضعها المؤتمر ومتابعة هذا التنفيذ ، كما يكون مسئولا عن هذا وذاك أمام المؤتمر .

المدير العام:

يتم انتخابه بواسطة المؤتمر، ويمارس اختصاصاته تحت اشرافه واشراف المجلس . ولقد اسندت إلى المدير العام اختصاصات واسعة « إذ يتمتع بكافة الاختصاصات والسلطات اللازمة لادارة عمل المنتظم » كما يقوم بتعيين موظفيه .

الأجهزة المتخصصة

إلى جانب الأجهزة الرئيسية يقوم المنتظم بانشاء العديد من الأجهزة الدائمة أو المؤقتة على المستوى العالمي أو الاقليمي للقيام بنشاط معين . من ذلك مثلاً انشاؤه اللجنة الدولية للأرز ، واللجنة الاقليمية لصيد الأسماك ومجلس أمريكا اللاتينية

لصيد الاسماك ، المجلس العام لصيد الأسماك في البحر المتوسط ، واللجنة الاقليمية للغابات ومنتجاتها .

ولقد قام المنتظم بالدعوة إلى العديد من المؤتمرات الدولية ووضع برامج غاية في الأهمية في ميادين التغذية والزراعة . نذكر منها « الخطة العالمية لتطوير الزراعة ، والحملة العالمية للتحرر من الجوع ، والبرنامج الذي وضعته مع البنك الدولي للانشاء والتعمير لتشجيع الاستثمارات في ميادين الزراعة بالاضافة إلى التعاون مع المنتظمات المتخصصة الأخرى مثل هيئة الصحة العالمية الذي أثمر على وضع تقنين غذائي والذي عرف باسم Codex Alementarius ويضم تجميعاً لقواعد التغذية ، وبياناً عن فوائد وأضرار المواد الكيمائية المستعملة في صناعة الدواء وحفظ المواد الغذائية والتحذير مما يثبت خطره على الصحة العامة . والعمل على حماية المستهلك للمواد الغذائية بوضع القواعد المتعلقة بتحديد تواريخ وانتاج المواد الغذائية ومدة صلاحيتها . . . الخ

خامساً : إتحاد البريد العالمي

نشأة المنتظم :

تم انشاء اتحاد البريد العالمي بناء على مبادرة من كل من المانيا وسويسرا ـ بموجب المعاهدة المبرمة في ٩ أكتوبر سنة ١٨٧٤ . والتي قامت بتنظيم النشاط البريدي بين الدول الأطراف فيها . ثم أدخلت على هذه المعاهدة تعديلات كثيرة لعل أهمها تلك التي أدخلت على دستور الاتحاد في سنة ١٩٤٧ وبموجبه أصبح المنتظم أحد الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة .

والهدف الأساسي من اتحاد البريد العالمي هو ضمان تنظيم وتحسين الخدمة البريدية على مستوى المجتمع الدولي بأسره وذلك عن طريق تطبيق مبادىء موحدة

ترمي إلى تشجيع التعاون الدولي في هذا المجال .

وتحقيقاً لهذا الهدف جعل دستور اتحاد البريد العالمي من الدول الأعضاء فيه اقليمياً بريدياً واحداً فيما يتعلق بالمراسلات . ووضع القواعد الكفيلة بحماية المراسلات منذ تصديرها حتى وصولها . ومحاولة توحيد رسوم البريد في الدول الأعضاء . كذلك يسعى الاتحاد الى محاولة فض المنازعات التي قد تثور بين الدول الأعضاء فيه حول المشكلات البريدية عن طريق التحكيم .

العضوية في اتحاد البريد العالمي:

كان اكتساب العضوية في هذا المنتظم يتاح لأية دولة تعلن بإرادتها المنفردة رغبتها في الدخول في العضوية . على أنه منذ سنة ١٩٤٧ وصيرورة الاتحاد من قبيل الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة كفلت العضوية في الاتحاد لكافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (الأصليين واللاحقين) أما غير هؤلاء فانه يشترط اتخاذ اجراءات معينة لاكتساب عضوية الاتحاد تتمثل في طلب يتم تقديمه للمنتظم وقرار صادر بأغلبية الثلثين من المؤتمر .

أجهزة المنتظم :

يتكون البناء العضوي للمنتظم من أجهزة ثلاثة :

المؤتمر ، والمجلس التنفيذي ، واللجنة الاستشارية للدراسات البريدية ، والمكتب الدولي .

والمؤتمر هو الجهاز الرئيسي ذو التمثيل الشامل في المنتظم حيث يشترك في عضويته كافة الدول الأعضاء في المنتظم على قدم المساواة . ويجتمع مرة كل خمس سنوات في دورات عادية ، ولكن يجوز أن يجتمع في دورات استثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك .

ويختص المؤتمر بتحديد الرسوم البريدية والزيادات فيها ، ويقر التعديلات التي قد يتم ادخالها على دستوره ، وينتخب أعضاء المجلس التنفيذي واللجنة الاستشارية للدراسات البريدية .

أما المجلس التنفيذي: فيتكون من ٣١ عضواً يتم انتخابهم عن طريق المؤتمر بناء على معيار التوزيع الجغرافي العادل . وهو يمارس نشاطه باسم المنتظم ولصالحه وليس باسم الدول التي يحمل أعضاؤه جنسياتها . ويجتمع المجلس عادة مرة كل عام ويختص بتأمين استمرار نشاط المنتظم خلال الفترة التي تمر بين كل دورة انعقاد عادية للمؤتمر كما يقوم باقرار ميزانية المنتظم كما يتابع ويراقب نشاط المنتظم .

أما اللجنة الاستشارية للدراسات البريدية: فانها تتكون من ثلاثين عضواً منتخبين من المؤتمر، وتختص باجراء الدراسات واعطاء الفتاوى حول المسائل الفنية المتعلقة بالنشاط البريدي .

أما المكتب الدولي: ومقره مدينة برن بسويسرا ، فانه يعتبر المجلس الوحيد الدائم الانعقاد في اتحاد البريد العالمي ، ويعتبر بمثابة همزة الوصل بين إدارات البريد المختلفة في الدول الأعضاء حيث يزودها بكافة المعلومات المتعلقة بالنشاط البريدي .

ويأتي على رأس هذا الجهاز مدير عام يمارس تحت رقابة واشراف كل من المجلس التنفيذي ومن حكومة الاتحاد السويسري .

سادساً : الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية

نشأة المنتظم:

يرتبط تاريخ هذا الاتحاد بمنتظم دولي آخر سابق عليه وهو الاتحاد الدولي للبرق الذي تم انشاؤه بواسطة مؤتمر باريس سنة ١٨٦٥ ثم اندمج في سنة ١٩٣٣

مع الاتحاد الدولي للبرق والاذاعة الذي أنشىء في سنة ١٩٠٦ . وولد من هذا الاندماج اتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية الذي ارتبط به النهوض بكافة أنواع الاتصالات السلكية واللاسلكية .

ويقوم هذا الاتحاد بمنح الموجات المختلفة وتحديدها للاذاعات الوطنية . ويشجع إنشاء وتحسين الخدمة على خطوط الاتصالات كما يضع القواعد ويحدد التدابير اللازمة للحفاظ على سلامة الاشخاص الذين يتصل نشاطهم بعملية الاتصالات السلكية واللاسلكية .

وفي سنة ١٩٤٧ أعيد تنظيم الاتحاد وأبرم بينه وبين الأمم المتحدة اتفاقاً أصبح بموجبه وكالة من وكالاتها المتخصصة .

العضوية في المنتظم

يتم قبول الدول الأعضاء في المنتظم بقرار من مؤتمر المفوضين بأغلبية الثلثين . والعضوية فيه نوعان :

عضوية كاملة للدول المستقلة التي تتمتع بكافة حقوق العضوية بما في ذلك حق التصويت . وعضوية منتسبة ويجوز أن تكتسبها الأقاليم غير المتمتعة بالاستقلال . ويجوز لها أن تمارس كافة حقوق العضوية ما عدا حق التصويت

أجهزة الاتحاد

تتمثل أجهزة الاتحاد فيما يلي : مؤتمر المفوضين ، المؤتمرات الادارية ، مجلس الادارة ، الأمين العام ، لجنة التنسيق ، الهيئة الدولية الاستشارية للبث والتسجيل ، والهيئة الاستشارية الدولية للبرق والهاتف ، والهيئة الاستشارية الدولية للاتصالات الإذاعية .

فأما **مؤتمر المفوضين** فإنه يعتبر أهم جهاز في المنتظم ويضم ممثلين عن كافة

الدول الأعضاء حيث يتمتعون فيه بحقوق متساوية. ويختص بتحديد المبادىء العامة ووضع سياسات المنتظم. ويقوم بانتخاب أعضاء مجلس الادارة وكذلك الأمين العام ونائبه. كما يقوم باقرار ميزانية المنتظم الكلية ويعد مشروعات الاتفاقيات الخاصة بالمواصلات السلكية واللاسلكية.

وينعقد مؤتمر المفوضين في دورات عادية مرة كل خمس سنوات.

أما المؤتمرات الادارية: فإنها تارة تكون على مستوى عالمي وتارة أخرى تكون على مستوى إقليمي. وتتم الدعوة إلى انعقادها كلما دعت الحاجة إلى بحث مشكلات محددة.

أما مجلس الادارة: فإنه يتكون من ٢٨ عضواً يتم انتخابهم من مؤتمر المفوضين وفقاً لمعيار التوزيع الجغرافي العادل. ويختص باقرار الميزانيات السنوية للمنتظم، كما يتخذ التدابير الكفيلة لتنفيذ اللوائح والقرارات الصادرة من مؤتمر المفوضين ومن المؤتمرات الادارية. كذلك يقوم بالحلول محل مؤتمر المفوضين في فترات ما بين دورات الانعقاد.

أما الأمين العام: فإنه يقوم بممارسة اختصاصاته المتمثلة في إعداد مشروع الميزانية السنوية للمنتظم، كما يقوم بالتنسيق بين أعمال الأجهزة الدائمة للمنتظم بالاضافة الى اضطلاعه بمهام الأمانة العامة.

سابعاً: منتظم الطيران المدني

نشأة المنتظم:

انعقد في ٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ مؤتمر في باريس بهدف وضع تنظيم للملاحة الجوية عن طريق وضع قواعد موحدة تحكم ذلك النشاط الانساني، وإنشاء تنظيم يتوافر على تحقيق هذا الهدف. فكان أن أنشئت اللجنة الدولية للملاحة الجوية

Commission Internationale Pour la Navigation Aérienne . تضم في عضويتها كافة الدول الأطراف في المعاهدة المنشئة لها على قدم المساواة . وتصدر قراراتها بالأغلبية . وجاء بناؤها العضوي على أبسطِ صورة ممكنة حيث كانت تتكون من لجنة تضم ممثلي الدول الأعضاء وأمانة عامة .

ولم تضم معاهدة باريس أية قواعد ذات طابع فني ، وإنما ضمت العديد من الملاحق التي تضمنت مثل هذه الطائفة من القواعد حتى يسهل تعديلها من وقت لآخر ـ بأغلبية الأصوات ـ لتساير التطور الفني الذي يطرأ على الملاحة الجوية .

وباندلاع الحرب العالمية الثانية وظهور الأهمية العظمى للطيران والنقل الجوي اقتنعت الدول بضرورة وضع تنظيم أشمل لهذا النشاط وذلك بإبرام إتفاقية جديدة تنظم الملاحة الجوية المدنية .

وبالفعل فلقد تمت الدعوة إلى مؤتمر دولي ـ حتى قبل أن تضع الحرب العالمية الثانية أوزارها ـ انعقد في شيكاغو سنة ١٩٤٤ ، تمخض عن إعداد معاهدة تتضمن ثلاثة أجزاء رئيسية : **أولها** : تنظيم الملاحة الجوية بوجه عام ، **وثانيها** : يقرر إنشاء منتظم دولي سمي بمنتظم الطيران المدني الدولي . **وثالثها** : وينظم عملية النقل الجوي .

ولما كانت المعاهدة تحتاج إلى تصديق ٢٦ دولة لتدخل الى حيز التنفيذ وهو أمر لم يتحقق بصورة فورية ، فلقد أنشيء منتظم مؤقت للطيران المدني ذو اختصاصات استشارية في هذا المجال .

وكان من نتيجة إبرام معاهدة شيكاجو سنة ١٩٤٤ أن أعلنت اللجنة الدولية للملاحة الجوية حلّ نفسها .

وتقرر المادة ٤٤ من معاهدة شيكاجو هدف منتظم الطيران المدني ويتمثل في « تطوير المبادىء القانونية والقواعد الفنية المنظمة للملاحة الجوية الدولية ،

وتشجيع برنامج تطوير النقل الجوي الدولي». فهو يمارس نشاطاً ذا طابع فني محض.

وفي سنة ١٩٤٧ أبرم اتفاق بين المنتظم وبين الأمم المتحدة أصبح بمقتضاه إحدى وكالاتها المتخصصة.

العضوية في المنتظم:

ميزت معاهدة شيكاجو بين طائفتين من الأعضاء دون أن يترتب على ذلك ــ كمبدأ عام ــ أي أثر من حيث ما تتمتع به من الحقوق وما تتحمل به من الالتزامات.

أولاً: الدول ذات العضوية الأصيلة وهي الدول التي وقعت على معاهدة شيكاجو.

ثانياً: الدول المنضمة، وهذه الطائفة تنقسم بدورها إلى مجموعتين:

(أ) الدول التي تنضم إلى الأمم المتحدة انضماماً لاحقاً ولم تكن من قبيل الدول الأعداء أثناء الحرب العالمية الثانية. وتضم هذه الطائفة الدول التي كانت في حالة حياد أثناء الحرب أو الدول التي لم تكن قد حصلت على استقلالها حتى تاريخ إنشاء الأمم المتحدة، ثم أصبحت من الدول المستقلة واكتسبت بالتالي عضوية الأمم المتحدة في وقت لاحق.

(ب) الدول التي كانت في معسكر الأعداء (دول المحور) أثناء الحرب العالمية الثانية وهذه الدول لا تدخل إلى عضوية المنتظم إلا إذا وافقت على ذلك الدول التي أجتيحت منها أثناء الحرب ولقد فقد ذلك النص أهميته في الوقت الحاضر.

ويراعى أن الدول المنضمة يتبع بشأنها إجراءات القبول بحيث ينبغي أن تتقدم

بطلب للحصول على عضوية المنتظم وقرار صادر من المنتظم بقبول العضوية.

وتنتهي العضوية إما بالإنسحاب وإما بالطرد.

ولقد اتاحت معاهدة شيكاجو للدول الأعضاء بموجب المادة ٩٥ بأن تنسحب من العضوية بشرط أن تخطر حكومة الولايات المتحدة بعزمها على الانسحاب لمدة عام على الأقل قبل إتمامه.

وتطرد الدولة من عضوية المنتظم إذا لم تصدق على تعديلات معينة تجري على المعاهدة المنشئة للمنتظم، أو إذا أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوقيع ذلك الجزاء.

ويجوز وقف عضوية الدولة في منتظم الطيران المدني إذا لم توف بالتزاماتها المالية خلال فترة معينة يقررها المنتظم، أو إذا خالفت أحكام الفصل الخاص بتسوية المنازعات المتعلقة بالطيران المدني والنقل الجوي، أو إذا أوقفت الدولة عن ممارسة عضويتها في الأمم المتحدة وأوصت الجمعية العامة بوقف عضويتها في منتظم الطيران المدني.

أجهزة المنتظم:

الأجهزة الرئيسية التي يتكوّن منها البناء العضوي لمنتظم الطيران المدني ثلاثة: الجمعية، والمجلس، والأمانة العامة. ويضاف إليها مجموعة من اللجان المتخصصة في القطاعات المختلفة للملاحة الجوية.

فالجمعية: وهي الجهاز ذو التمثيل الشامل في المنتظم ويضم ممثلين عن كافة الدول الأعضاء فيه ويتمتع كل عضو بصوت واحد.

وتجتمع الجمعية مرة كل ثلاث سنوات في دورات انعقاد عادية، ولكن يجوز لها في أحوال الضرورة أن تجتمع في دورات انعقاد استثنائية.

وتختص الجمعية بممارسة كافة الاختصاصات الداخلة في إطار نشاط المنتظم بوجه عام ما لم تكن هناك اختصاصات محددة تقتصر ممارستها على المجلس. كذلك تقوم الجمعية بانتخاب أعضاء المجلس، وتدرس التقارير المقدمة إليها منه وتقر ميزانية المنتظم، كما تقوم بإعداد مشروعات الاتفاقيات المتعلقة بالملاحة الجوية المدنية، وتقر التعديلات التي تدخل على معاهدة شيكاجو المنشئة للمنتظم.

ويلاحظ أنه بالنسبة للتعديلات التي تدخلها الجمعية على معاهدة شيكاجو ينبغي التفرقة بين نوعين من التعديلات: تلك التي تقرر الجمعية أنها ذات أهمية أساسية تصدر بها قرارات بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية الحاضرين المشتركين في التصويت ثم تعرض على الدول الأعضاء. ويتم اقرارها إذا ما تمت الموافقة عليها من ثلثي الدول الأعضاء في المنتظم. وتفقد الدول التي ترفض الموافقة على مثل هذه التعديلات عضويتها في المنتظم.

أما التعديلات التي ليست لها هذه الأهمية فإنه يتم إقرارها هي الأخرى من الجمعية بأغلبية الثلثين ثم تعرض على الدول الأعضاء، ويتم إقرارها إذا وافق عليها ثلثا الدول الأعضاء في المنتظم. أما الدول التي لم توافق عليها فإنها لا تلتزم بهذه التعديلات وتظل ملتزمة بالتالي بالنصوص السابقة.

أما المجلس: فهو يعتبر الجهاز الذي يسير نشاط المنتظم بوجه عام وله خاصية الدوام. ويتكوّن - وفقاً للتعديل الذي تم سنة ١٩٦٢ - من ٢٧ عضواً يتم اختيارهم - لمدة ثلاث سنوات - من الجمعية. ويراعى في اختيارهم من ناحية أن يمثلوا الدول ذات الأهمية الكبيرة في مجال النقل الجوي، وأولئك الذين يقدمون قدراً كبيراً من الخدمات للملاحة الجوية، وأن يمثلوا من ناحية ثالثة الأقاليم الهامة من حيث الملاحة الجوية.

ويختص المجلس بتعيين الأمين العام، وإنشاء الأجهزة الفرعية التي تساعد في

ممارسة نشاط المنتظم. كما يختص ـ وهذا ما يعد أهم اختصاصاته ـ بإصدار نماذج دولية تتضمن القواعد المنظمة للملاحة الجوية والنقـل الجوي، كـذلـك يصـدر توصيات تتضمن الاجراءات العملية المثلى في مجال نشاط المنتظم، والاجراءات المتعلقة بتقديم الخدمات للملاحة الجوية. كذلك يضطلع بمهمة فض المنازعات بين الدول في مجال الملاحة الجوية(١).

ويرأس المجلس مدير لمدة ثلاث سنوات ويقوم باعداد اجتماعات المجلس ولجنة النقل الجوي. كما يمثل المجلس ويقوم بتنفيذ المهام التي يوكلها له المنتظم.

أما الأمانة العامة: فإنها تحتوي على خمسة أجهزة هي مكتب الملاحة الجوية، ومكتب النقل الجوي، والمكتب القانوني، ومكتب المساعـدة الفنيـة، ومكتـب الادارة والخدمات ويأتي على رأس كل جهاز مدير يكون مسئولاً أمام الأمين العام. ويلحق بالأمانة ستة مكاتب إقليمية في كل من باريس والقاهرة وبانكـوك وليما ومدينة المكسيك وداكار.

وبالإضافة إلى هذه الأجهزة الرئيسية الثلاثة يوجد عدد من الأجهـزة يختـص كل واحد منها بقطاع معين من قطاعات الملاحة الجوية ومنها: لجنة الملاحة الجوية، ولجنة النقل الجوي، ولجنة المساعدة الجماعية وخدمات الملاحة الجوية واللجنة المالية، واللجنة القانونية الدائمة.

ثامناً: المنتظم العالمي للأرصاد الجوية

نشأة المنتظم:

خلف هذا المنتظم في سنة ١٩٤٧ منتظماً سابقاً عليه سمي باسم المنتظم الدولي

(١) أنظر في تفصيل طبيعة هذه التصرفات: محمد السعيد الدقاق.. النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية.. المرجع السابق، ص ٢٨٤ وما بعدها:

Biscottini, il dritto delle organizationi.. op. p. 96 e ss.

للأرصاد الجوية التي أنشئت سنة ١٨٧٨ ، والذي لم يكن له خصائص المنتظم فيما بين الدول بالمعنى الصحيح .

ويهدف المنتظم المعاصر تسهيل التعاون العالمى في مجال الأرصاد الجوية، وعلى وجه الخصوص ارساء أساليب محددة لتشجيع تبادل المعلومات الخاصة بالأرصاد الجوية على نحو سريع وفعال، وتوحيد نشر الاحصائيات والبيانات الخاصة بالطقس، ومد الجهات المختصة بالطيران والملاحة والزراعة بكافة المعلومات المفيدة في هذه المجالات .

العضوية في المنتظم:

العضوية في هذا المنتظم مفتوحة للدول المستقلة، والأقاليم التي لم تحصل بعد على استقلالها متى كان لها أجهزة خاصة بها في مجال الأرصاد الجوية كل ما هنالك أن الدول المستقلة هي التي تتمتع وحدها بكافة حقوق العضوية كما تتحمل كافة الالتزامات . أما الأقاليم غير المستقلة فإنها لا تتمتع بحق التصويت في بعض الأمور خاصة فيما يتعلق بتعديل وتفسير النظام الأساسي للمنتظم .

ويتم قبول الدول عضواً في المنتظم بقرار صادر بأغلبية ثلثي أعضاء المؤتمر .

أجهزة المنتظم:

يتكون البناء العنصري للمنتظم من الأجهزة الآتية :

(أ) المؤتمر العالمي للأرصاد الجوية: ويتكون من ممثلين لكافة الدول الأعضاء . ويعقد إجتماعات دورية خلال فترات لا ينبغي أن تتجاوز كل منها أربع سنوات .

ويتولى المؤتمر انتخاب رئيس وأعضاء اللجنة التنفيذية . كما يصدر توصياته في مجال الأرصاد الجوية للدول الأعضاء . ويقوم بتعيين اللجان الفنية، ويحدد الحدود القصوى لمصروفات المنتظم .

(ب) **اللجنة التنفيذية:** تتكون اللجنة التنفيـذيـة مـن رئيس ونـائـب رئيس المنتظم، ورؤساء اللجان الإقليمية، ومن مديري أجهزة خدمات الأرصاد الجوية في الدول الأعضاء في المنتظم.

وهذه اللجنة تتسم بالطابع التنفيذي وتسهر على تنفيذ قرارات المؤتمر وتتولى عملية إدارة أموال المنتظم وتقوم بإعداد جدول أعمال المؤتمر. كما تقوم بمساعدة الروابط الإقليمية واللجان الفنية بوضع البرامج الفنية في مجال الأرصاد الجوية. وتجتمع مرة كل عام على الأقل.

(جـ) **اللجان الإقليمية**

وتتكون من أعضاء المنتظم الذين تتركز اهتماماتهم في مجال الأرصاد الجوية في إطار إقليمي معين. ويأتي على رأس كل واحدة منها رئيس ونائب للرئيس. وتختص هذه اللجان بتنفيذ قرارات وتوصيات المؤتمر الخاصة بالنطاق الإقليمي الذي تمارس نشاطها في اطاره. وتقوم بمناقشة المشكلات العامة المتعلقة بالأرصاد الجوية، وتقدم توصياتها سواء للمؤتمر أو للجنة التنفيذية.

(د) **اللجان الفنية:** وتتكوَّن من مجموعة من الخبراء والفنيين وتقوم باجراءات الدراسات وبحث المشكلات في اطار نشاط المنتظم.

(هـ) **الأمانة:** وتتكون من أمين عام يتم تعيينه من المؤتمر، ومن مجموعة من الفنيين والخبراء والاداريين يتم تعيينهم من الأمين العام.

تاسعاً: الوكالات المتخصصة ذات الطابع المالي

لعل من أهم الأهداف التي قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيقها تحسين ظروف المعيشة لشعوب العالم المختلفة، ومحاولة دفع عجلات التنمية في الدول الفقيرة توصلاً إلى التقريب من الفروق الشاسعة في المستويات الاقتصادية بين

الدول الغنية والدول الفقيرة. كل ذلك يؤدي إلى خدمة الهدف الأسمى للأمم المتحدة وهو الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين وتوطيد العلاقات الودية فيما بين الدول.

وتحقيق هذه الأهداف ذات الطابع الاجتماعي كانت تحت نظر واضعي ميثاق الأمم المتحدة الأمر الذي دعاهم إلى إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ثم دعا من بعد إلى التفكير في إنشاء وكالات متخصصة تحقق هذه الأهداف على اختلاف في الأسلوب المتبع في هذا الشأن.

ففي يوليو سنة ١٩٤٤ أنعقد مؤتمر دولي في مدينة بريتون وقد أسفر عن إنشاء منتظمين دوليين ذوي طابع مالي، ثم أصبحا من بعد وكالتين متخصصتين في إطار الأمم المتحدة وهما: صندوق النقد الدولي، والمصرف الدولي للإنشاء والتعمير. ثم أنشىء مؤسستان ماليتان أخريان: **أولاهما** هي المؤسسة المالية الدولية، والتي تم انشاؤها سنة ١٩٥٦، **وثانيهما** هي المؤسسة الدولية للتنمية وتم انشاؤها سنة ١٩٦٠.

وقبل أن نقدم وصفاً لكل منتظم من هذه المنتظمات الأربعة ينبغي أن نذكر أهم الخصائص التي تجمع بينها جميعاً.

(أ) فهي تشترك جميعاً في أنها تهدف إلى تقديم المساعدات الاقتصادية ومع هذا فإنها تتبع «قوانين السوق» على الرغم من أن نشاطها لا يهدف إلى تحقيق الربح عن طريق المضاربات، وإنما يهدف إلى تحقيق أهداف الأمم المتحدة من وراء ممارسة اختصاصاتها. ولعل ذلك ما يفسر بعض الحقائق المتعلقة بهذه الوكالات، سواء ما تعلق منها بطوائف الدول التي تكتسب العضوية فيها، أو بطريقة أصدار قراراتها، وفي تحديد العلاقة بينها وبين الأمم المتحدة.

فالدول الاشتراكية مثلاً وعلى رأسها الاتحاد السوفيتي لم تدخل في عضوية هذه

المنتظمات لأنها تعتبر ـ في نظرها ـ أداة في يد الرأسمالية الدولية.

(ب) إن العضوية في هذه المنتظمات لا تكفل حقوقاً متكافئة للدول الأعضاء، وإنما تتمتع كل منها بحقوق التصويت على نحو يتناسب مع مساهمة كل منها في رأس مال هذه المنتظمات. كما أن أعضاء الأجهزة الادارية يتم اختيارهم على أساس مساهمة دولهم في رأسمال المنتظم.

(ج) ان العلاقة التي تربط بين هذه الوكالات وبين الأمم المتحدة، والتعاون الذي يتم بينها وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا يخل بقاعدة سرية تصرفات هذه المؤسسات المالية والتي تعتبر من أهم القواعد التي تميز النشاط المصرفي بوجه عام.

بعد ذلك العرض الموجز للخصائص المشتركة لهذه الوكالات نفرغ فيما يلي لدراسة سريعة لكل واحدة منها على حدة.

صندوق النقد الدولي:

دخلت اتفاقية بريتون وودز المنشئة لصندوق النقد الدولي حيز التنفيذ سنة ١٩٤٥ عندما اكتمل تصديق الدول المساهمة بنسبة ٨٠٪ من موارد الصندوق.

وتهدف هذه الوكالة إلى معالجة المشكلات المالية العالمية عن طريق وضع نظام تجاري عالمي مناسب، وتحقيق الاستقرار في أسعار الصرف ومعالجة الاختلال في موازين المدفوعات لدى الدول الأعضاء.

العضوية في الصندوق:

العضوية في الصندوق نوعان: **عضوية أصلية** وتتمتع بها الدول الموقعة على معاهدة بريتون وودز ودخلوا إلى العضوية في موعد أقصاه ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٦. و**عضوية لاحقة** ويتم اكتسابها وفقاً للشروط التي يضعها الصندوق بالنظر

للظروف الخاصة بكل دولة على حدة.

أجهزة الصندوق:

الأجهزة الرئيسية للصندوق هي:

(أ) مجلس المحافظين: ويتكوّن من ممثلين لكل الدول الأعضاء في الصندوق. وتمثل كل دولة بمحافظ يختار لمدة ٥ سنوات ومحافظ مناوب. ويتم تغيير المحافظ بانتهاء مدته.

ويختص هذا المجلس بكافة الاختصاصات الداخلة في اطار نشاط الصندوق ويجوز له أن يفوض المديرين التنفيذيين بممارسة بعض هذه الاختصاصات إلا ما كان منها مؤثراً على الكيان التنظيمي للصندوق.

(ب) المديرون التنفيذيون: يتم تعيين هؤلاء عن طريق مجلس المحافظين بحيث يقوم كبار المساهمين بتعيين خمسة منهم ويختار المحافظون الممثلون للدول الأخرى باختيار بقية المديرين التنفيذيين.

ويختص هؤلاء بتسيير النشاط العام للصندوق، ويقومون بممارسة الاختصاصات التي يفوضهم مجلس المحافظين في القيام بها، ويزاول المديرون التنفيذيون مهامهم لمدة سنتين، ويجتمعون كلما دعت حاجة في الصندوق إلى ذلك. ويكون لكل مدير تنفيذي مندوب بحيث يقيم في مقر الصندوق واحد منهم بصورة دائمة.

(ج) مدير إداري: ويأتي على رأس المديرين التنفيذيين رئيس يختار بواسطة هؤلاء ليست له صفة تمثيلية لدولة بعينها. ويقوم بتعيين موظفي الصندوق كما يقوم بإدارة أعماله المعتادة.

المصرف الدولي للانشاء والتعمير

أنشيء هذا المصرف على غرار صندوق النقد الدولي ـ بموجب إتفاقية بريتون وودز، ثم أصبح وكالة متخصصة للأمم المتحدة بموجب إتفاق خاص أبرم معها في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٧.

ويهدف المصرف إلى تحقيق التنمية لدى الدول التي تملك موارد معينة تحتاج إلى استثمار أو تحسين وسائل هذا الاستثمار، كما يقدم القروض اللازمة للدول التي تحتاج إلى موارد مالية للقيام بمشروعات يقصر الرأسمال الخاص عن القيام بها وحده، وكذلك يقوم بتشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة عن طريق تقديم الضمانات اللازمة لدفعها على الاستثمار لدى دول معينة أو في مجالات محددة. كذلك يعمل المصرف على تشجيع التجارة الدولية وتنميتها، وتقديم الاستشارات الفنية المناسبة لكل دولة حسب ظروفها في مجال النشاط المالي.

رأسمال المصرف:

ويتمثل رأسمال المصرف في مجموعة الأسهم تقدمها الدول الأعضاء فيه. ويلاحظ أن أسهم الدول الأعضاء لم تكن تغطي كافة رأسماله وإنما حجزت حصة منه لكي تتاح للدول التي تكتسب العضوية فيه مستقبلاً.

العضوية في المصرف:

كل الدول التي اكتسبت العضوية في صندوق النقد الدولي قبل ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٥ تصبح أعضاء أصيلة في المصرف الدولي للإنشاء والتعمير أما العضوية اللاحقة فإنها تكتسب بطلب يقدم من الدولة للمصرف، وبقرار صادر بأغلبية أصوات مجلس المحافظين. وتنتهي العضوية في المصرف إذا فقد العضو صفة

العضوية في صندوق النقد الدولي، ما لم يقرر مجلس المحافظين ابقاءها بأغلبية الثلاثة أرباع.

أجهزة المصرف:

يتكوّن البناء العضوي للمصرف من الأجهزة الرئيسية الآتية:

(أ) **مجلس المحافظين:** وهو الجهاز ذو التمثيل الشامل للمصرف، ومن ثم فإنه يمارس كافة الاختصاصات التي أسندتها المعاهدة المنشئة للمصرف.

ونظراً لاتساع العضوية في مجلس المحافظين، ونظراً لأنه يجتمع ـ عادة ـ مرة كل عام فإنه يستطيع أن يفوض جزءاً من اختصاصاته للمديرين التنفيذيين. ويلاحظ أن كل دولة تمثل في هذا الاتجاه بمندوب يطلق عليه اسم «محافظ» وينبغي أن يكون له محافظ مناوب يحل محله وقت الحاجة.

ونظام التصويت في مجلس المحافظين يتسم بطابع خاص إذ روعي في القواعد المتبعة فيه أمران: **أولهما:** مقدار مساهمة كل دولة في رأسمال المصرف، **وثانيهما:** عدم جعل القرارات حكراً على كبار المساهمين. ولذلك قررت المعاهدة المنشئة للمصرف أن يكون بكل دولة ٢٥٠ صوتاً يضاف إليها صوت إضافي عن كل سهم من أسهم رأسمال المصرف.

المديرون التنفيذيون:

يتم اختيارهم من جانب مجلس المحافظين، ويبلغ عددهم ٢١ عضواً، يختار ستة منهم بواسطة ممثلي الدول صاحبة أكبر حصص في رأسمال المصرف، بينما يتم اختيار الباقين من الأعضاء الآخرين.

ويعتبر هؤلاء مسئولين عن تنفيذ الاختصاصات العامة للمصرف، كما يقومون بممارسة ما يفوضهم بأدائه مجلس المحافظين.

الرئيس:

ويأتي على رأس جهاز المديرين التنفيذيين، ويتم اختياره من غير ممثلي الدول. ولا يكون له حق التصويت على القرارات الصادرة من المديرين التنفيذيين إلا إذا تساوت أصوات الموافقين والمعارضين لأمر معين.

ويعتبر الرئيس مسئولاً عن سير العمل في المصرف، كما يختص بتعيين موظفيه وتأديبهم وفصلهم.

ويأتي على رأس هذا الجهاز مدير عام يمارس اختصاصاته تحت رقابة واشراف كل من المجلس التنفيذي ومن حكومة الاتحاد السويسري.

المؤسسة المالية الدولية

أنشئت هذه المؤسسة في ٢٤ يوليو سنة ١٩٥٦ بناء على توصية صادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة للمصرف الدولي للانشاء والتعمير. وتهدف إلى تشجيع الاستثمارات الخاصة وتقديم القروض اللازمة لذلك نظراً لأن المصرف لا يمكنه أن يقدم قروضاً مباشرة للمشروعات الخاصة دون أن تقدم دولة ما ضماناً لذلك. كذلك لا يستطيع أن يقوم باستثمارات مباشرة خاصة به. ومن هنا أنشأ المصرف هذه المؤسسة سداً لهذا الفراغ. وتحقيقاً للتنمية الاقتصادية في الدول الأعضاء.

وبلغ رأسمال هذه الهيئة مائة مليون من الدولارات مقسمة إلى مائة ألف سهم. ويجوز لها أن تقترض من المصرف في حدود مبلغ ٤٠٠ مليون دولار.

المؤسسة الدولية للتنمية

أنشئت هذه المؤسسة عن طريق المصرف الدولي للانشاء والتعمير بموجب معاهدة نيودلهي المبرمة سنة ١٩٥٩ ودخلت حيز التنفيذ في سبتمبر سنة ١٩٦٠.

وتقوم هذه المؤسسة بتقديم قروض طويلة الأجل تحت اشراف المصرف الدولي للانشاء والتعمير، ليس فقط للدول الأعضاء وإنما أيضاً لمشروعات خاصة دون حاجة إلى ضمان دولهم لهذه القروض، ولقد أصبحت هذه المؤسسة وكالة متخصصة للأمم المتحدة بموجب اتفاق أبرم سنة ١٩٦١ .

ويكتسب عضوية هذه المؤسسة كافة أعضاء المصرف الدولي للانشاء والتعمير، على أن اسهام هذه الدول في رأسمالها يختلف باختلاف الطائفة التي تنتمي إليها . فالأعضاء الذين يعتبرون من قبيل الدول المتقدمة يدفعون نصيبهم بعملة حرة أو بالذهب، بينما الدول الفقيرة فإنها تدفع ١٠٪ من حصتها بهذه الطريقة، بينما تدفع ٩٠٪ من هذه الحصة بعملتها المحلية .

عاشراً : المنتظم الحكومي الاستشاري البحري

نشأة المنتظم:

أنشىء هذا المنتظم في أعقاب مؤتمر دولي دعت إليه الأمم المتحدة في أوائل عام ١٩٤٨ . ولقد دخلت المعاهدة المنشئة للمنتظم حيز التنفيذ وقام المنتظم في عام ١٩٥٨ .

ويهدف هذا المنتظم إلى تقديم كافة المعلومات والاستشارات المتعلقة بالملاحة البحرية، وإعداد القواعد ومشروعات المعاهدات المتعلقة بسلامة الملاحة والأرواح . والقواعد المتعلقة بخدمات الملاحة البحرية مثل تحديد الخطوط والاشارات والقواعد المتعلقة بمنع تلوث البحار، والقواعد المنظمة للحوادث البحرية . . . الخ .

والأجهزة التي يتكوّن منها البناء العضوي للمنتظم تتمثل في جمعية تضم ممثلي كافة الدول الأعضاء وهي تختص بوضع السياسة العامة للمنتظم . كما يوجد مجلس يضم ستة عشر عضواً واختصاصاته ذات طابع تنفيذي . وهناك لجنة الأمن

البحري وتتكوّن من أربعة عشر عضواً وأمانة يأتي على رأسها أمين عام.

خاتمة:

عرضنا فيما سبق لأهم الوكالات المتخصصة التي دخلت إلى عائلة الأمم المتحدة بموجب اتفاق خاص خلع عليها هذا الوصف تنفيذاً للمادة ٦٣ من الميثاق. وواضح أن هذه الوكالات رغم أنها تنتمي إلى طائفة المنتظمات عالمية العضوية، إذ أن أية دولة تستطيع ـ بشروط معينة ـ أن تكتسب العضوية فيها إلا أنها تضطلع بنشاط محدود.

والتأمل في الغرض الذي قامت هذه الوكالات من أجل تحقيقه يكشف لنا أنها تسهر على تحقيق « الأمن الدولي »، أي خلق ظروف مواتية لتحسين العلاقات فيما بين الدول وتقوية التضامن فيما بينها في مجال معين الأمر الذي يحقق في نهاية الأمر الغرض الأسمى الذي قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيقه والسهر على استمراره وهو حفظ الأمن والسلم الدوليين وتقوية العلاقات الودية فيما بين الدول.

الباب الثاني

الجامعة العربية

على غرار أسلوب دراستنا للأمم المتحدة نقوم بدراسة ميثاق الجامعة العربية، ثم نعقبها بدراسة لبنائها العضوي في مظهريه الشخصي والمادي ثم نعرض أخيراً النشاط الوظيفي لها. وعلى ذلك تقسم دراسة جامعة الدول العربية لفصول ثلاث:

الفصل الأول: وندرس فيه ميثاق الجامعة.
الفصل الثاني: وندرس فيه بناء الجامعة في مظهريه الشخصي والمادي.
الفصل الثالث: وندرس فيه النشاط الوظيفي للجامعة.

الفصل الاول

ميثاق الجامعة

ظهرت فكرة إنشاء جامعة الدول العربية في أعقاب الثورة التي قام بها رشيد عالي الكيلاني في العراق ضد النفوذ البريطاني، في وقت كانت بريطانيا ترزح فيه تحت ثقل الحرب العالمية الثانية[١].

والواقع أن ثورة الكيلاني كانت بمثابة النذير الأخير لبريطانيا بضرورة الإلتفات إلى الأماني القومية للعرب لما كان ينطوي عليه تجاهل مطالب الشعوب العربية من خطر استقرار روح العدواة ضد بريطانيا وبالتالي زعزعة نفوذها لدى البلاد العربية، ومن ناحية أخرى فقد أبدت ألمانيا الهتلرية عطفاً على مطالب البلدان العربية في الاستقلال، كما أظهر الإتحاد السوفياتي اهتماماً واضحاً بمنطقة الشرق الأوسط. كل هذه الظروف دعت بريطانيا الى تأييد حركة القومية العربية ورأت «أن تتبع سياسة اجمع وأحكم» وذلك بأن تجمع الدول العربية حول تنظيم واحد تقف هي من ورائه لتنفيذ أغراضها دون أن تتحمل مسؤوليته، بل تلقيها على جامعة الدول العربية[١].

---

(١) وإذا كانت جامعة الدول العربية جاءت صورة من الصور التي أرادت الدول العربية من خلالها تحقيق آمالها القومية، إلا أن حركة القومية العربية كانت قد بدأت منذ مطلع القرن العشرين حينما قام الشريف حسين شريف مكة بالثورة على السطات العثمانية مطالباً بالاستقلال الذاتي ولقد ساعدته انجلترا إنذاك نظراً لأن الدولة العثمانية كانت في حرب مع انجلترا وحلفائها أبان الحرب العالمية الأولى.

أنظر في تفصيل ذلك: أبو خلدون ساطع الحصري: البلاد العربية والدولة العثمانية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٠.

(١) أنظر: محمد طلعت الغنيمي، الجامعة العربية، دراسة قانونية وسياسية، منشأة المعارف=

وفي ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ أعلن أنتوني ايدن وزير الخارجية البريطاني آنذاك في خطاب له أمام مجلس العموم «أن العالم العربي قد خطا خطوات عظيمة إلى الأمام منذ نهاية الحرب الأخيرة (الحرب العالمية الأولى) وأن كثيراً من المفكرين العرب يرغبون في أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن. وهم من أجل تحقيق هذا يعولون على مساعدتنا. إن مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة وأنه ليبدو لي من الطبيعي، ومن العدل أن تتدعم العلاقات الثقافية والإقتصادية والسياسية بين البلاد العربية وأن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأي خطة تتمتع بالتأييد التام[1].

وفي أعقاب ذلك التصريح طرحت العديد من الاقتراحات حول شكل التقارب العربي[2]، كما جرت عدة اتصالات بين حكومات الدول العربية

= بالاسكندرية، ١٩٧٤، ص٥ وما بعدها.

سامي الحكيم، ميثاق الجامعة العربية والوحدة العربية، القاهرة ١٩٦٦، وأنظر أيضاً:

Macdonald Robert W., The League of Arab States, a study in the dynamics of regional organizations, new, princeton jersey, 1965, p. 33 & ff.

Mohamed Abdul-Aziz, The origin and Birth of the Arab league,

مقالة منشورة في المجلة المصرية للقانون الدولي (الجزء الأفرنجي)، المجلد ١١، ١٩٥٥ ص٣٩ وما بعدها.

(١) نقلا عن محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية. المرجع السابق، ص٤٠٥.

(٢) أنظر في بيان المقترحات المختلفة التي نودي بها لتحقيق التقارب العربي:

دكتور محمد يحيى رجب، الرابطة بين جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية، دراسة قانونية سياسية، دار الفكر العربي. القاهرة ١٩٧٦ ص١٦ وما بعدها.

محمد عبد العزيز المرجع السابق، ص٤٩ وما بعدها.

وأنظر في تفصيل أوسع:

KHADDURI Majid, Independent Iraq. 1932-1958. 2nd ed. London, Oxford University Press. 1960.

القائمة آنذاء انتهت إلى الاتفاق على عقد مؤتمر تحضيري بالاسكندرية دعيت إليه سبع دول عربية هي: سوريا، وشرق الأردن، والعراق والمملكة العربية السعودية، ولبنان، ومصر واليمن، وممثلا عن فلسطين.

بروتوكول الاسكندرية:

انعقد مؤتمر الإسكندرية في سبتمبر سنة ١٩٤٤ وفي الأفق ثلاث اتجاهات رئيسية للوحدة العربية المنشودة: **فالاتجاه الأول** يرى ضرورة تحقيق وحدة فورية للدول العربية تتم عن طريق إنشاء دولة عربية موحدة ذات سلطة مركزية.

أما الأتجاه الثاني: فيرى إقامة دولة اتحادية لها برلمان اتحادي وهذا الاتجاه الذي تزعمه الأمير عبد الله أمير شرق الاردن.

وهناك الاتجاه الثالث: وهو الذي تم اعتناقه ويتمثل في إقامة تنظيم من شأنه تنسيق سياسات الدول العربية وارساء التعاون فيما بينها. ولقد نادى بهذا الاتجاه كل من لبنان واليمن[١].

وقد أسفر مؤتمر الاسكندرية عن إتفاق عرف باسم «بروتوكول» الاسكندرية تم التوقيع عليه في يوم ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ من جانب ممثلي الدول السبع التي حضرت المؤتمر.

ولقد جاء في بروتوكول الاسكندرية أن جامعة الدول العربية المقترح

---

(١) أنظر: الدكتور يحى حلمي رجب، الرابطة بين الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٦، ص١٢ وما بعدها.

Foda Ezzeldin, The projected Arab Court of justice, The Hague, M. Nijoff, 1957, pp. 6 and ff.

Khalil Mohamed, The Arab States and the Arab Ligue, a Documentary Record. Vol. II, Beirut, Khayats, 1962, pp. 9-16.

وأنظر أيضاً محمد عبد العزيز، المرجع السابق ص٤٩ وما بعدها.

إنشاؤها تقوم على التعاون الأختياري بين الدول العربية وعلى المساواة فيما بينها، وتضمن احترام الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته، في حدوده الحالية كما أكدت الحقوق العربية في فلسطين. كذلك أعربت الدول الموقعة على بروتوكول الاسكندرية عن أملها «في أن ترعى انجلترا التزاماتها بوقف هجرة اليهود وبيع الأراضي لهم، وأن تعمل على التطور بفلسطين نحو الاستقلال ولذا أقترحت إنشاء صندوق عربي وطني لشراء أراضي فلسطين، ولم تنس أن تبدي عطفها على يهود أوروبا. ولكنها استنكرت أن تحل مشكلتهم بمشكلة أخرى بعيدة عن العدل يكون عرب فلسطين ضحاياها.

كذلك أتفق المؤتمرون بالاسكندرية على إنشاء لجنة خاصة تسند إليها مهمة إعداد ميثاق جامعة الدول العربية. وقد انتهت اللجنة من عملها في مارس ١٩٤٥، حيث عرض على ممثلي الدول الست المشتركة في المؤتمر العربي العام بمدينة القاهرة وهي العراق والمملكة العربية السعودية ولبنان وسوريا وشرق الاردن ومصر (أما اليمن فقد وقعت عليه في تاريخ لاحق في مايو سنة ١٩٤٥)، وكان ذلك ايذاناً بميلاد جامعة الدول العربية.

ميثاق الجامعة العربية يحدد اهدافها:

تضمن ميثاق الجامعة العربية وما ألحق به من وثائق الأهداف التي أراد واضعو الميثاق تحقيقها من وراء الجامعة العربية. فمن هذه الأهداف ما تضمنها نصوص الميثاق خاصة المادتين الثانية والخامسة، ومنها ما تضمنته معاهدة الدفاع المشترك التي أرست نظاماً للأمن الجماعي في إطار الجامعة العربية.

وبالاضافة إلى الأهداف المنصوص عليها صراحة في الميثاق، ذهب جانب من الفقه إلى القول بوجود أهداف أخرى يمكن استخلاصها من الميثاق بصورة ضمنية.

ونعرض فيما يلي لبيان أهداف الجامعة العربية الصريح منها والضمني.

أولاً: الأهداف المذكورة صراحة في الميثاق

١ - توثيق الصلات بين الدول الأعضاء وتحقيق التناسق في المجالات السياسية والفنية: المادة الثانية من الميثاق

ذكرت المادة الثانية من الميثاق «أن الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة استقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها[١].

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها، في الشؤون الآتية:

أ - الشؤون الإقتصادية والمالية. ويدخل في ذلك التبادل التجاري الجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة.

ب - شؤون المواصلات، ويدخل في ذلك السكك الحديدة والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد.

ج - شؤون الثقافة.

د - الشؤون الإجتماعية.

هـ - الشؤون الصحية[٢].

---

(١) كمال الغالي: ميثاق جامعة الدول العربية، ودراسة تحليلية مقارنة في القانون الدولي، القاهرة ١٩٤٨، ص٣٦ وما بعدها.

(٢) وجه الفقه كثيراً من الانتقادات إلى المادة الثانية من ميثاق الجامعة العربية من بينها أنها تتضمن تزيداً لا داعي له. فالشق الأول من المادة المذكورة - كما يذهب إلى هذا أستاذنا الدكتور محمد طلعت الغنيمي - يتكلم عن «توثيق الصلات بين الدول المشتركة، وهذا تعبير عام يفيد أن غرض الجامعة هو توثيق الصلات - بدون قيد أو حصر في نوع معين من الصلات - بين الدول المشتركة. وإذن فالنص تندرج تحته الصلات الاقتصادية والمالية والثقافية والصحية وما =

ويلاحظ أن المادة الثانية تضمنت أن هذا التعاون يتم « بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها ». وهذا يعني أن كل دولة عضو عليها أن تأخذ نفسها بمقتضيات التعاون بينها وبين غيرها من أعضاء الجامعة وتنسيق سياستها بما يتفق وذلك التعاون. ولكن لها أن تتبع في هذا السبيل الوسائل التي تسمح بها قوانينها ونظمها الداخلية.

وقد لوحظ من ناحية أخرى أنه على الرغم من أن الغاية الأساسية من التنظيم الدولي « هي تحقيق الأمن الجماعي » وهذا يعد هدفاً سياسياً بالدرجة الأولى، بحيث تعد الأهداف الإقتصادية والإجتماعية بالنسبة له هدفاً ثانوياً « يمكن أن يندرج تحته » إلا أنه بالنسبة للجامعة العربية فإن الميثاق قدم الهدف الثانوي أو « الهدف الأخص » على الهدف الرئيسي، أي « الهدف الأعم » إذ أنه جعل « تحقيق الرفاهية الإقتصادية والإجتماعية مقصداً رئيسياً أولياً ولم يفرد لحفظ السلم والأمن مكانته إلا في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي[1].

ويرى اتجاه فقهي - بحق - أن هذا النص يحمل معه مخاطر تعطيل برامج التعاون في المجالات الفنية كلما اصطدم ذلك بالقيود التي يفرضها التمسك بفكرة السيادة الوطنية على نحو ضيق. كذلك فإن تحقيق هذه الأهداف ذات الطابع الفني لا يمكن تحقيقها على الوجه الأكمل إلا بموجب اتخاذ قرارات سياسية تبتعد بواسطتها كل دولة عن التزامها المبالغ فيه بحرفية فكرة السيادة

= الى ذلك، ومهمة الجامعة حيال هذه الصلات هي التوثيق ايا كانت وسائل التوثيق وطرائقه.. « ولذا فانه يستنتج من ذلك « أن عجز المادة (أي الشطر الثاني منها) كان يغني عن العبارة الأولى من صدرها (أي من شطرها الأول) والعكس صحيح ». وعلى أي حال فلعل واضعي الميثاق قد أرادوا من وراء ذلك الاشارة إلى عمومية الهدف من انشاء الجامعة العربية؛ فهي إلى جانب قيامها لتحقيق أهداف سياسية فانها تضطلع أيضاً - بصورة رئيسية - بمهام تتعلق بالمجالات الفنية المتخصصة كما سيأتي البيان. المرجع السابق، ص٢١ وما بعدها.

(١) محمد طلعت الغنيمي، الجامعة العربية، المرجع السابق، ص٢٩ - ٣٠.

على نحو يتيح للجامعة حرية أكثر في العمل على تحقيق هذه الأهداف[١].

٢ - عدم الالتجاء للقوة لفضّ المنازعات بين الدول الأعضاء (المادة الخامسة من الميثاق):

تنص المادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية على أنه «لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة. فإذا نشب خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أرضيها، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً. وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته.

ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها، للتوفيق بينها.

وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء».

ويلاحظ أن ميثاق الجامعة العربية قد اقتصر على فرض التزام سلبي على عاتق الدول الأعضاء هو عدم الألتجاء إلى القوة لفض المنازعات بينها. وفيما وراء ذلك ترك الحرية لهذه الدول باتخاذ التدابير التي تراها. كذلك فإن ميثاق الجامعة لم يلزم الدول الأعضاء باتخاذ وسائل معينة لفض المنازعات فيما بينها. وهو في هذا يختلف من ميثاق الأمم المتحدة الذي قرن الواجب السلبي بعدم اللجوء إلى القوة بواجب إيجابي هو وجوب فض المنازعات بالوسائل السلمية[٢]. ومن ناحية اخرى فإن ميثاق الجامعة قد أتاح لمجلس الجامعة إمكانية التدخل- بسلطات محدودة وفي إطار ضيق- ليسهم في حل المنازعات التي قد تنشب بين

---

(١) Macdonald, op. cit, p. 171 and f.

(٢) كمال لغالي، المرجع السابق، ص١٦٤.

الدول الأعضاء. وهو في هذا الصدد إما أن يكونا حكماً[1] أو أن يكون وسيطاً وفي كلا الدولتين ينبغي أن يتوافر شرطان:

أولهما: أن تطلب إليه الدولة أو الدول المعينة التدخل، أي أنه لا يجوز له التدخل من تلقاء نفسه.

وثانيهما: ألا يكون النزاع متعلقاً باستقلال الدولة أو بسيادتها أو بسلامة أراضيها.

صحيح ان الميثاق قد الزم الجامعة العربية ممثلة في مجلسها ـ عرض وساطته في الأحوال التي يتحقق فيها خطر وقوع حرب يكون طرفها احد اعضاء الجامعة العربية، على انه لا يوجد في النص ما يفيد.بأن على الدول المعنية الاستجابة لهذه الوساطة ومعنى ذلك ان هذا الشق من النص يقرر حكماً اجرائياً قد يصبح مفرغاً من المضمون، ومحدود القيمة إذا ما رفضت الدول المعينة هذه الوساطة[2].

---

(١) ويلاحظ أن الأعمال التحضيرية للميثاق كانت تشير إلى اتجاه واضعيه إلى إرساء نظام التحكيم الإجباري لفض المنازعات بين الدول الأعضاء على أنهم أحلوا التحكيم الاختياري محل الاجباري في أعقاب اعتراض مندوب لبنان على صيغة التحكيم الاجباري لمساسه بالسيادة. أنظر: Boutros–Ghali B., The Arab League, 1954–1970. مقالة منشورة في المجلة المصرية للقانون الدولي. المجلد ٢٥، ١٩٦٩، ص٨١.

(٢) محمد طلعت الغنيمي، الجامعة العربية، ص٢٢٠ وما بعدها.

ثانياً: الأهداف المفهومة ضمناً من الميثاق

١ - تحرير الوطن العربي:

لم يرد ذكر هذا الهدف صراحة في الميثاق سواء في ديباجته[١]. أو في نصوصه أو ملاحقة. كذلك لم يرد له ذكر صريح في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي المبرمة في ١٧ يونيو سنة ١٩٥٠ ويعلل جانب من الفقه إغفال الميثاق النص على هذا الهدف صراحة بعدة اسباب منها ان الدول العربية التي قامت بتأسيس الجامعة لم تكن تدرك حتى تلك اللحظة طبيعة وابعاد الظاهرة الاستعمارية ولم تكن تتصور للاستقلال شكلا آخر غير شكله السياسي دون وعي بالاشكال الحديثة للاستعمار، الاقتصادي منها والثقافي. ومن ناحية أخرى فإن بعضاً من الدول العربية المؤسسة كانت حتى قيام الجامعة محتلة احتلالا عسكرياً من جانب دول أجنبية الأمر الذي لم يتح لها ان تضمن الميثاق نصوصاً يستفاد منها مواجهة مباشرة مع الدول المحتلة التي تصورت - وهي المنتصرة في الحرب - إمكانية استمرار قبضتها على مقادير العالم العربي[٢].

على أنه يلاحظ مع هذا أن تحرير فلسطين كان - وما يزال - أحد الأهداف الرئيسية للجامعة، كما أنه يمثل مؤشراً هاماً للكفاح العربي ضد الاستعمار. بل أن الجامعة لم تتردد في اعطاء أولية مطلقة لتحقيق هذا الهدف حتى قبل تحقيق الاستقلال الكامل للدول الأعضاء الأصلية.

(١) و (٢) نصت ديباجة الميثاق على أنه «تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط الدول العربية، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها. وتوجيها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة... وتحقيق أمانيها وآمالها...» ولعله يستفاد من ذلك أن الاستقلال والسيادة وكذلك التحرر تعد من الأمور التي تنصرف إليها أماني الدول العربية وآمالها. أنظر في كل هذا:

Boutros-Ghali B., La ligue des Etats Arabes, RCADI, 1972/III No. 137 p. 18-19.

٢ ـ مدى اعتبار تحقيق الوحدة العربية هدفاً من أهداف الميثاق:

يذهب اتجاه فقهي إلى القول بأن ميثاق الجامعة العربية وإن لم ينص صراحة على اعتبار الوحدة العربية من أهداف الجامعة العربية «الا أنه لا شك في أن التمهيد لتحقيق هذه الوحدة هو الهدف البعيد والأصيل للمنظمة يدعم ذلك ما جاء في ديباجه الميثاق من أن الجامعة العربية انشئت تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة بين الدول العربية، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس إحترام استقلال تلك الدول وسيادتها، وتوجيهاً لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق آمالها وآمانيها وإستجابة للرأي العام في جميع الأقطار العربية»[١]. ويرى هذا الإتجاه الفقهي أن هذا الهدف البعيد لا يتعارض مع ما جاء في الميثاق من الإشارة إلى صيانة استقلال الدول وسيادتها بأعتباره مهمة يناط بالجامعة تحقيقها. «فالمقصود هو صيانة الأستقلال في مواجهة الدول غير العربية. أما تخلي الدولة عن استقلالها طواعية واختياراً لتندمج في دولة عربية واحدة، فأمر لا يتعارض مع نصوص الميثاق بل يفرضه روحه وطبيعة العوامل التي أدت إلى ابرامه»[٢].

على أننا لا نتفق مع هذا الإتجاه الفقهي ونحن لا نتفق معه إستناداً إلى ذات الحجج التي احتج بها الفقيه صاحب هذا الإتجاه.

فالنظر إلى «روح الميثاق وطبيعة العوامل التي أدت إلى ابرامه» على النحو الذي صيغ فيه ـ وبقطع النظر عن الأحداث التي مرت بالجامعة العربية بعد قيامها ـ يدفعنا إلى القول بأن الوحدة العربية ليست من بين الأهداف التى

---

(١) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٤٢٠ ـ ٤٢١.

(٢) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص٤٢١ وأنظر في معنى قريب: جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص٦٧٤.

نص الميثاق صراحة عليها. كما لا يمكن استنتاجها ضمناً وذلك للأسباب الآتية:

أ - فمن حيث الظروف التاريخية نرى أن الجامعة العربية كانت ثمرة اقتراح بريطاني أريد به إمتصاص تيار القومية العربية الذي بدأ يتفجر في مناطق مختلفة من العالم العربي وتوجيهه وجهه لا تمثل خطراً على المصالح البريطانية في المنطقة العربية وهي بهذا تعتبر «بديلا هزيلا للوحدة العربية»[1]. كذلك فإن القاء نظرة على الأعمال التحضيرية لميثاق الجامعة يشير لنا إلى أنتصار الإتجاهات المناهضة لفكرة الوحدة العربية بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة. بل على العكس حرص واضعو الميثاق على تأكيد استقلال الدول العربية وسيادتها على نحو ما سنبين فيما يلي:

ب - ومن حيث صياغة الميثاق نجد أن نصوصه المختلفة قد حرصت حرصاً لا يشوبه شك على تأكيد ملامح استقلال الدول العربية وسيادتها ليس فحسب في مواجهة الدول غير العربية كما يذهب الفقيه صاحب الإتجاه الذي نحن بصدد التعليق عليه، وإنما ورد - بالدرجة الأولى - في مواجهة بعضها البعض. ويكفينا تدليلا على ذلك قراءة النصوص المتضمنة لأحكام التصويت في الجامعة العربية حيث أنها جعلت القاعدة العامة في إصدار القرارات هي الإجماع، وأن القرار الذي لا يتحقق له الإجماع لا يلزم إلا من صوت لصالحه. وليس هناك أصدق من هذا دليلا على تأكيد الميثاق لسيادة الدول الأعضاء بعضها في مواجهة البعض الآخر.

ج - أما الحجة القائلة بأن الميثاق قد نص صراحة في المادة التاسعة على أن دول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها في تعاون أوثق وروابط أقوى، مما نص عليه هذا الميثاق، أن تعقد بينها ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض» «وأن

---

(١) الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي المرجع السابق ص٧٤.

هذا النص ـ في رأي الأستاذ الفقيه يفيد أن الوحدة العربية تعد من اهداف الجامعة العربية. فإننا لا نتفق بصددها ايضاً مع وجهة نظره إذ أن النص ليس سوى « تحصيل حاصل ». فدول الجامعة العربية ـ باعتبارها دولا مستقلة ذات سيادة ـ تستطيع أن تبرم ما تشاء من إتفاقيات التعاون الأوثق مع من تشاء، ليس فقط مع دول الجامعة بل مع غيرها أيضاً، إذ ليس هناك ما يمنع ـ قانوناً ـ دولة عربية من الدخول في وحدة مع دولة غير عربية[1].

نخلص من هذا إلى أن الاعتماد على الميثاق لا يوحي لنا بأن الوحدة العربية تعد من بين أهدافه. بل إن الميثاق لم يأت انعكاساً صادقاً لآمال الشعوب العربية في وحدة أقوى، كما أن نصوصه لم تكن أمينة في وضع هذا الهدف العزيز على رأس الأهداف التي كان ينبغي أن تمثل حجر الزاوية في بناء الجامعة وفي السلطات التي أتيحت لها.

ميثاق الجامعة العربية يحدد مبادئها:

قامت الجامعة العربية على أساس مبدأين رئيسيين يعد أحدهما انبثاقاً عن الآخر ونتيجة منطقية له، كما أنهما من ناحية أخرى يعتبران محور الارتكاز لبناء الجامعة العربية والسلطات التي أسندت إليها. هذان المبدأن هما مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لأي منها. ونتناول كل مبدأ منهما بالدراسة فيما يلي:

---

(١) يذهب الأستاذ الدكتور بطرس غالي في تعليقه على ما جاء في المادة التاسعة أنه:
«.. mantient et légalise le micro – nationalisme arabe imposé par le colonialisme occidental... (la) possibilité de Constituer des Unions restreints au sein de la ligue Arabe ou en marge de cele–ci ne contrairie-t-il· pas l'aspiration plus puissante vers l'union de tous les Etats Arabes?...».
المقالة المشار اليها سابقاً والمنشورة في مجموعة دروس لاهاي سنة ١٩٧٢ ص٢٠.

أولاً: مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء:

على الرغم من عدم ذكر هذا المبدأ صراحة في الميثاق إلا أن التنظيم الذي وضعه الأخير لإختصاصات الجامعة العربية، والسلطات التي أتيحت لهذه الأخيرة لممارسة اختصاصاتها، تحمل بصمات هذا المبدأ وتنطق بتأكيده في كل مناسبة. فالدول العربية الأعضاء في الجامعة تمثل جميعاً كقاعدة عامة ـ أيا كان وزنها السياسي أو الأقتصادي، وأيا كن حجمها الإقليمي ـ في أجهزة الجامعة، كما أن لها جميعاً صوت واحد، وكل له ذات الوزن الذي لأصوات الدول الأخرى الأعضاء.

ومن ناحية أخرى فإن الجامعة قد اعتنقت نظاماً للتصويت على القرارات يستند ـ كقاعدة عامة ـ إلى مبدأ الاجماع. أما في الحالات التي لم يشترط فيها تحقيق الإجماع فإن القرار لا يلزم عندئذ إلا الدول التي صوتت لصالحه(١).

وعلى الرغم من أن مبدأ المساواة في السيادة يعد أيضاً من بين المبادىء التي قامت عليها الأمم المتحدة، إلا ان هذا المبدأ يجد له تطبيقاً اكثر حرفية في إطار الجامعة العربية. ولا يخل بذلك المركز الواقعي المتميز الذي كانت تلعبه مصر في نشاط الجامعة والذي ظهر على المستوى التنظيمي (فمقر الجامعة كان القاهرة كما قضت بذلك المادة العاشرة من الميثاق كذلك فإن ثلاثة ممن شغل منصب الأمين العام للجامعة منذ انشائها كان من المصريين، هذا بالإضافة إلى أن نصف موظفي الجامعة كانوا من المصريين)، كما ظهر في الدور الذي لعبته مصر في غالبية المشكلات التي تصدت الجامعة لبحثها ومحاولة حلها. على ان هذه الأهمية اقتصرت على الجانب السياسي دون القانوني، بحيث لا يمكن ان نقيس مركز مصر في هذا الصدد على مركز الدول الدائمة في مجلس الأمن التي إلى جانب

---

(١) ويلاحظ أن الميثاق قد اكتفى ـ في بعض الأحوال ـ بتحقيق الأغلبية لكي يصدر القرار ويلتزم به كافة الدول الأعضاء. على أن ذلك جاء في أحوال قليلة لا تؤثر في بقاء الاجماع القاعدة العامة في التصويت في الجامعة العربية.

تمتعها بمركز واقعي متميز تتمتع ايضاً بسلطات تستمدها من الميثاق تفوق تلك التي للدول الأخرى الأعضاء . كما سبق أن رأينا عند دراستنا لنظام التصويت في مجلس الأمن(١) .

ثانياً : مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء :

كان حظ هذا المبدأ من نصوص الميثاق أفضل من حظ المبدأ السابق . ذلك أنه وجد تأكيداً له في مواضع شتى . فلقد جاء ذكره في ديباجة ميثاق الجامعة التي تنص على أن هذا المنتظم يقوم « على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها » . كما أن المادة الثانية تنص على أن الغرض من قيام الجامعة هو « توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها .. وصيانة استقلالها وسيادتها .. » وأن يكون التعاون فيما بين الدول لتحقيق هذا الأهداف « بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها .. » .

كذلك تنص المادة الثامنة على أن « تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بألا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام » .

وعلى الرغم من أن واضعي الميثاق قد حرصوا على أن يستبعدوا من الميثاق كل ما من شأنه أن يمس هذا المبدأ كاستبعادهم مثلا مبدأ عدم جواز أن تنتهج دولة عربية سياسة تخالف سياسة الجامعة(٢) . إلا أنه من الناحية الواقعية فإن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية قد تأرجح تطبيقه بين الضيق

---

(١) أنظر في كل ما سبق متعلقاً بمبدأ المساواة : بطرس غالي ، مجموعة دروس لاهاي المشار إليها ، ص٢٣ - ٢٤ ، وقريب :

MOUSSA Ahmed, Rapports entre les Natins Unis et La Ligue des Etats Arabes.,

منشورة في المجلة المصرية للقانون الدولي (الجزء الافرنجي) المجلد ٢٩ سنة ١٩٧٣ ص٧١ وما بعدها .

(٢) مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص٤٢٥ .

والإتساع، فتارة نجد أن أعضاء الجامعة قد تناولوا أموراً تدخل في إطار «الشؤون الداخلية» بحجة الدفاع عن فكرة القومية العربية، وتارة أخرى نجد أن تعاون أعضاء الجامعة يتم - خاصة بعد هزيمة سنة ١٩٦٧ - في إطار المبدأ المذكور[١].

(١) بطرس غالي، مجموعة دروس لاهاي المشار إليها ص٢٦.

الفصل الثاني

بنيان الجامعة العربية

على غرار الخطة التي اتبعناها في دراسة بنيان الأمم المتحدة واستناد إلى ذات الأسباب التي ذكرناها في حينها ندرس في هذا المبحث بنيان الجامعة العربية فنقول أن لهذا البنيان مظهرين مظهر شخصي ينصرف إلى دراسة أحكام العضوية فيها، ومظهر عضوي ينصرف إلى دراسة الأجهزة التي تدخل في تكوين هيكلها التنظيمي. ونخصص لدراسة كل مظهر من هذين المظهرين مبحثاً في هذا الفصل.

المبحث الأول

المظهر الشخصي لبنيان الجامعة العربية

العضوية في الجامعة العربية:

تقتضي دراسة أحكام العضوية في الجامعة العربية التعرض لبحث شروط اكتساب العضوية فيها، ثم التعرض لدراسة أحكام إستمرار العضوية وما قد يطرأ من عوارض يعوق هذا الإستمرار أو يؤدي إلى إنهاء العضوية.

أولاً: اكتساب العضوية في الجامعة العربية

تنص المادة الأولى من ميثاق الجامعة على أن تتألف الجامعة من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق.

ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة، فإذا رغبت في الإنضمام قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس في أول إجتماع يعقد بعد تقديم الطلب».

وقبل أن نشرع في بيان إكتساب العضوية في الجامعة العربية وفقاً للنص المذكور نلفت النظر إلى أن ميثاق الجامعة قد عرف أيضاً التفرقة التي عرفها ميثاق الأمم المتحدة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء اللاحقين، فالدول ذات العضوية الأصلية في الجامعة العربية هي الدول السبع التي وقعت ميثاق الجامعة وهي: سوريا وشرق الأردن (الأردن) والعراق والمملكة العربية السعودية ولبنان ومصر واليمن.

وعلى غرار ما سبق أن ذكرناه عند دراستنا لأحكام العضوية في الأمم

المتحدة فإنه لا يوجد أيضاً ما يفيد ـ سواء في نصوص الميثاق أو فيما جرى عليه العمل في داخل الجامعة ـ التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء اللاحقين في الجامعة.

وبعد هذه الملحوظة نشرع في بيان شروط إكتساب العضوية في الجامعة العربية حيث يمكن التمييز في هذا الصدد بين طائفة الشروط الموضوعية وطائفة الشروط الاجرائية.

أولاً: الشروط الموضوعية لأكتساب العضوية في الجامعة العربية:

يستفاد من الفقرة الأولى من المادة الأولى من ميثاق الجامعة أن الشروط الموضوعية التي يلزم توافرها فيمن يطلب العضوية في الجامعة العربية هي أن تكون دولة مستقلة عربية ».

١ ـ **دولة مستقلة:** لا بد لمن يطلب العضوية في الجامعة العربية أن يكون متمتعاً بوصف الدولة على نحو ما سبق ذكره عند دراستنا للأمم المتحدة أي أن تتوافر مقومات الدولة الثلاث من شعب وإقليم وسيادة. ولقد حرص ميثاق الجامعة على إبراز صفة « الإستقلال » كشرط صلاحية لإكتساب العضوية في الجامعة من جانب الدولة طالبة العضوية، ومع ذلك فإن الجامعة العربية قد توسعت في فهمها لمدلول الإستقلال على نحو ما فعلته الأمم المتحدة إذ اكتفت بأن تحكم الدولة نفسها حكماً ذاتياً، وأن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول »[١]. حتى ولو لم تكن ـ في واقع أمرها ـ بعيدة تماماً عن سيطرة غيرها من الدول. ومن ثم فلقد اكتسبت كل من سوريا ولبنان وشرق الأردن عضوية الجامعة عند إنشائها رغم أن هذه الدول الثلاث لم تكن حتى ذلك

---

(١) عائشة راتب، التنظيم الدولي، الكتاب الثاني. التنظيم الاقليمي والمتخصص، دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص٢٩. بطرس غالي، قضية العضوية في الجامعة العربية مجلة السياسة الدولية، ١٩٧٢، ص٩٠٩.

الوقت متمتعة تماماً بكامل إستقلالها وفقاً للمعنى القانوني الدقيق لهذا الإصلاح.

على أنه في يونيو سنة ١٩٧٦ ترخصت الجامعة لنفسها في الخروج عن المفهوم القانوني للدولة وذلك بقبولها إقتراح جمهورية العربية بمنح العضوية الكاملة «لمنظمة التحرير الفلسطينية» كممثل الشعب الفلسطيني(١). وواضح أن سلوك الجامعة العربية قد تأثر تماماً بالإعتبارات السياسية في هذا الصدد في فترة كانت تستعد فيها الأمة العربية بوجه عام ودول المواجهة والفلسطينيون بوجه خاص لإحتمالات إقرار السلام في الشرط الأوسط.

٢ - دولة عربية: لم يتضمن الميثاق تعريفاً لما يعتبر من الدول متمتعاً بوصف العروبة. ولقد حاول الفقه وضع معيار لوصف العروبة فقيل بأن

---

(١) تضمن ميثاق الجامعة العربية ملحقاً خاصاً عن فلسطين جاء فيه أنه «منذ نهاية الحرب العظمى الماضية سقطت عن البلاد العربية المنسلخة من الدولة العثمانية وفيها فلسطين ولاية تلك الدولة، وأصبحت مستقلة بنفسها غير تابعة لأية دولة أخرى وأعلنت معاهدة لوزان أن أمرها لأصحاب الشأن فيها. واذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها فان ميثاق العصبة في سنة ١٩١٩ لم يقر النظام الذي وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها، فوجودها واستقلالها الدولي من الناحية الشرعية أمر لا شك فيه، كما أنه لا شك في استقلال البلاد العربية الأخرى، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال قد ظلت محجوبة لأسباب قاهرة فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها في أعمال مجلس الجامعة. ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا يتولى مجلس الجامعة العربية أمر اختيار مندوب عربي عن فلسطين للاشتراك في أعماله».

وفي ٣٠ مايو سنة ١٩٧٦ طلبت الحكومة المصرية من الجامعة العربية تصحيح وضع عضوية فلسطين وذلك بقبول «منظمة التحرير الفلسطينية عضواً كاملاً بالجامعة وكانت وجهة النظر المصرية هي أنه «إذا كانت المظاهر الخارجية لاستقلال فلسطين ما زال محجوبة لاسباب قاهرة فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها في الجامعة العربية كعضو كامل العضوية وفي ذلك كل الدعم لمنظمة التحرير الفلسطينية في ممارسة مسؤولياتها على الصعيدين القومي والدولي».

أنظر: الدكتور يحى رجب، الرابطة بين جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية، دار الفكر العربي، ١٩٧٦ هامش(١).

«المعيار السليم هو حقيقة شعور الدولة طالبة الإنضمام. فإذا كان الثابت في ضمير هذا الشعب انه من اجزاء الأمة العربية فالدولة عربية فإذا لم يتوافر هذا الإحساس، فليست بالعربية في رأينا. ولا يكفي في هذا المجال - ان يتكلم شعب الدولة اللغة العربية إذا كان لا يشعر بالإنتماء إلى العروبة كمفهوم قومي . . . »[١].

على أننا لا نميل كثيراً إلى إعتناق معيار يستند إلى مجرد الأحاسيس. فالمعيار يراد به عادة تميز الأمور التي قد تختلط بعضها ببعض، لذا فينبغي ان يكون على قدر معقول من الإنضباط بحيث يسهل الوقوف عليه والتحقق منه أما معيار «الأحاسيس القومية» فإنه يتضمن أموراً بعيدة عن الإنضباط الذي نبغيه للمعيار المنشود. وإزاء ذلك لا نملك سوى القول بأن صفة العروبة يعد أمراً سياسياً بحتاً[٢] يرجع في تقريره في كل حالة على حدة إلى الجهاز المختص بقبول الأعضاء أي مجلس الجامعة. ولا بأس أن يستهدي في هذا الصدد ببعض الموجهات - ولا نقول ببعض المعايير - كأن يتحدث شعب الدولة طالبة العضوية اللغة العربية، أو أن تكون واقعة في الإطار الإقليمي للوطن العربي الذي ينحصر في القارتين الأفريقية والآسيوية[٣]. ولعل ما يؤيد رأينا في هذا أن

---

(١) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ص٤١٥.

(٢) قرب محمد حافظ غانم، محاضرات عن الجامعة العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٦٠، ص٤١ وينبه بطرس غالي إلى خطأ شائع يخلط بمقتضاه البعض بين الدول العربية والدول الاسلامية، وإذا كانت الدول العربية في غالبيتها دولا إسلامية، فليست كل دولة عربية بالضرورة فإيران وتركيا وباكستان جميعها دول إسلامية دون أن تكون - مع ذلك - دولا عربية ومن ثم لا يحق لها اكتساب عضوية الجامعة العربية.

B. B. Ghali., La crise de La Ligue Arabe, AFDI., 1968, p. go

وأنظر في ذات الفكرة مقالته المنشورة في مجموعة دروس لاهاي، المرجع السابق، ص٢٩ - ٣٠.

الصومال ـ وتأخذ حكمها جيبوتي التي اكتسبت العضوية في الجامعة سنة ١٩٧٧ بعد حصولها على الاستقلال في شهر يونيو من ذات العام ـ قد أصبحت عضواً في الجامعة سنة ١٩٧٤ على الرغم من أن الأستاذ الفقيه ذاته لم يكن يعتبرها من قبيل الدول العربية بمقولة أنها لا تشعر بالانتماء إلى الأمة العربية.

ثانياً: الشروط الشكلية لاكتساب العضوية في الجامعة

تتمثل إجراءات اكتساب العضوية في الجامعة العربية في أمرين:

أولهما: طلب تتقدم به الدولة راغبة العضوية للأمانة العامة للجامعة متضمناً هذه الرغبة، ومعلناً عن التزام الدولة المعينة بأحكام الميثاق بلا قيد ولا شرط.

ويقوم الأمين العام بعرض هذا الطلب في أول اجتماع عادي لمجلس الجامعة العربية، أو في اجتماع استثنائي له إذا لزم الأمر.

ثانيهما: قرار اجماعي من جانب مجلس الجامعة بقبول الدولة عضواً فيها. وعلى الرغم من أن اشتراط الاجماع لقبول الدولة عضواً في المنتظم لم ينص عليه صراحة في الميثاق، إلا أنه يستفاد من أن هذا الأخير قد ذكر بعض الحالات التي يكتفي لاصدار القرارات بشأنها تحقق الأغلبية. ولم يذكر مسألة قبول العضوية من بين هذه الأمور[(١)].

ويبرز جانب من الفقه شرط الإجماع بأن المنتظمات الاقليمية ـ ومن بينها الجامعة العربية ـ «تقوم في المقام الأول على التفاهم الكامل بين أعضائها، وعلى رضاء كل منهم عن الآخرين، ومن ثم لا يتصور اقحام دولة جديدة وعلى مثل هذه المجموعة الضيقة من الدول ما لم يجمع كافة أعضائها على الترحيب بها»[(٢)].

---

(١) بطرس غالي، مجموعة دروس لاهاي المشار إليها ص٣١.

(٢) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ص٤١٦.

التطورات التي لحقت بشرط الاجماع[1]:

وإذا كان الاجماع - في معناه الدقيق - يقتضي موافقة كافة أعضاء الجامعة العربية على قبول عضوية الدولة التي تتقدم بطلب إلى المنتظم في هذا الشأن، إلا أن هذا الشرط قد لحق به تطور مقارب لذلك الذي سبق لنا أن رأيناه في شأن اشتراط الموافقة الاجماعية للأعضاء الدائمة لمجلس الأمن لاصدار القرار في مسألة موضوعية، ولقد تمثل هذا التطور فيما يلي:

أولاً: أن غياب إحدى الدول الأعضاء عن الجلسة التي يتم فيها التصويت على طلب دولة ما اكتساب العضوية في الجامعة لا يحول دون قبول هذه الدولة متى وافقت على ذلك بقية الدول الحاضرة. والمثل الذي تمدنا به سوابق الجامعة هو المتعلق بقبول الكويت في عضوية الأمم المتحدة فلقد اعترضت العراق على ذلك بمقولة أن الكويت تعد جزء لا يتجزأ من إقليمها. وعلى أثر المناقشات التي دارت في هذا الشأن في مجلس الجامعة غادر المندوب العراقي الاجتماع، وعندئذ قبلت الكويت بقرار اجماعي صادر عن الحاضرين في الجلسة.

ثانياً: أن امتناع دولة ما عن التصويت على القرار الخاص بقبول العضوية لا يحول هو الآخر دون صدور هذا القرار، ومن ثم لا يحجب العضوية عن الدولة المعنية. والسابقة التي تمدنا بالمثل هي تلك المتعلقة بامتناع المملكة العربية السعودية عن التصويت على القرار الصادر بقبول دولة الإمارات العربية في عضوية الجامعة.

= ومع هذا يرى جانب من الفقه أن الميثاق إذ يصف العضوية بأنها « حق لكل دولة عربية مستقلة (المادة الأولى من الميثاق) فإنه لا يحق عندئذ أن تحجب العضوية عن دولة مستقلة يتحقق لها صفة العروبة ما لم يكن قبولها في غير صالح المنتظم. محمد حافظ غانم، محاضرات عن الجامعة العربية، المرجع السابق ص٤٢، محمد طلعت الغنيمي، جامعة الدول العربية المرجع السابق، ص٣٧.

(١) بطرس غالي، قضية العضوية في الجامعة العربية، المرجع السابق، ص٩٠٦ وما بعدها.

ثالثاً: أن التحفظ على الطلب المقدم من الدولة بقبول عضويتها في الجامعة لا يحول أيضاً دون القبول. ومن السوابق التي تذكر في هذا الصدد تحفظ المملكة العربية السعودية على طلب جمهورية اليمن الجنوبية اكتساب العضوية في الجامعة، ثم تحفظ المملكة العربية السعودية وجمهورية اليمن الجنوبية على قبول سلطنة عمان في عضوية الجامعة ومع ذلك تم قبول هاتين الدولتين رغم وجود هذه التحفظات.

ويذهب الاستاذ الدكتور بطرس غالي ـ بحق ـ أن تحول الجامعة عن قاعدة الإجماع بالمعنى الدقيق لهذا الصطلاح إلى قاعدة الأغلبية بالنسبة للقرارات المتعلقة بقبول الأعضاء الجدد في الجامعة يعد «تعديلا عرفياً لميثاق جامعة الدول العربية عامة، ولأحكام المادة الأولى خاصة. فقد انتقل المجلس من قاعدة إجماع الدول الأعضاء إلى قاعدة إجماع الدول المشتركة في الجلسة وفي التصويت إلى قاعدة الأغلبية. وقد وافقت الدول الأعضاء على هذا التعديل. بل ووافقت الدول التي كانت تعارض في قبول دول بعينها»[1].

ويستند الاستاذ الفقيه إلى أن الدول التي تخلفت موافقتها على قبول الدول المعنية إذ تحتفظ مع ذلك بعضوية الجامعة العربية ـ رغم حقها في الانسحاب من العضوية بسبب تعديل الميثاق ـ يفهم منه قبولها لتعديل أحكام الميثاق على النحو الذي سبق عرضه[2].

ثانياً: عوارض العضوية في الجامعة العربية

إذا ما اكتسبت دولة ما عضوية الجامعة العربية فقد تستمر عضويتها دون أن يعترضها أي عائق (وهذا ما حدث حتى الآن بالنسبة لكافة أعضاء الجامعة العربية) على أنه قد يطرأ من الظروف ما قد يعترض استمرار هذه العضوية

(١)، (٢) المرجع السابق ص٩١٠.

(وهو احتمال قد يأتي به المستقبل) فينهيها. ولقد بين ميثاق الجامعة العربية طريقتين لذلك أولهما: الانسحاب وثانيهما: الأنفصال عن عضوية الجامعة.

الطريقة الأولى الانسحاب:

حدد الميثاق سببين لانهاء العضوية في الجامعة العربية عن طريق الأنسحاب السبب الأول الانسحاب الارادي والسبب الثاني الانسحاب بسبب عدم الموافقة على تعديل الميثاق.

أولاً: الانسحاب الارادي:

تنص المادة ١٨ في فقرتها الأولى من الميثاق على أنه « إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة ».

ولعل الحكم الوارد في المادة المذكورة قد أملته الرغبة في التوفيق بين اعتبارين:

الاعتبار الأول: هو أن العضوية في المنتظمات الدولية عضوية أختيارية لا يمكن فرضها أو فرض استمرارها على من لا يرغب في ذلك ومن ثم فإن من حق أي دولة عضو في منتظم دولي أن تنهي بارادتها عضويتها في المنتظم.

أما الأعتبار الثاني: وهو صالح للمنتظم ذاته في ألا يفاجأ بانسحاب دولة أو أكثر من عضويته دون أن يكون على علم مسبق بذلك حتى يعد للأمر عدته هذا الاعتبار يعد أكثر لزوماً بالنسبة لمنتظم إقليمي كجامعة الدول العربية لأن العضوية فيه محدودة بحيث يؤثر في بنائه ولا شك انسحاب دولة عضو فيه، لذا أوجب الميثاق على الدولة الراغبة في الانسحاب أن تعلن مجلس الجامعة بعزمها في موعد قدره الميثاق بسنة سابقة على اتمام الانسحاب[1].

---

(١) بطرس غالي، فقدان العضوية في الجامعة العربية، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ١١، سنة ١٩٥٥، ص١٢٤ وما بعدها.

ولقد لاحظ استاذنا الدكتور الغنيمي - بحق - أن الميعاد الذي حدده ميثاق الجامعة جاء أقصر من ذلك الذي حدده عهد عصبة الأمم بالنسبة للدولة العضو في هذه الأخيرة التي ترغب في الأنسحاب ، حيث كانت المدة المحددة في العهد سنتين ، ويرى أنه «ليس هناك مبرر مطلقاً لتساهل واضعي الميثاق في ذلك القيد في حين كان المفروض أن يكون القيد هنا أكثر تشدداً لأن الرابطة التي تجمع الدول العربية رابطة طبيعية... »[1]

ومن ناحية أخرى فانه يرى بحق أيضاً أن الميثاق «لم يعلق الانسحاب على أي قيد » ومن ثم فيمكن لأية دولة أن تنسحب سواء أوفت بما عليها من التزامات قبل الجامعة العربية أو لم توف بها ، وسواء أكانت تلك الالتزامات سياسية أو مالية أم ادارية . وقد كان الأفضل أن يراعي واضعو الميثاق تلك الناحية حفظاً لكيان الجامعة من أن ينهار بنيانه إذا سمح بالانسحاب دون اعتبار لهذه الظروف »[2] .

ثانياً: الانسحاب بسبب عدم الموافقة على تعديل الميثاق:

تقضي المادة ١٩ فقرة ٣ من ميثاق الجامعة على أن «الدولة التي لا تقبل التعديل (أي تعديل الميثاق) أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة ».

إن الحكم الوارد في المادة المذكورة قد تلافى - في رأينا - ثغرة تعيب ميثاق الأمم المتحدة ، وأدت إلى فتح الطريق أمام خلاف فقهي أشرنا له في حينه ، فميثاق الجامعة إذ ينص على أن تعديل الميثاق يتم بموافقة ثلثي دول الجامعة فإنه يجيز للدول التي لا توافق على التعديل أن تنسحب من عضوية الجامعة . ومعقولية هذا الحكم مستمدة - في نظرنا - من أنه يتلافى أن يكون هناك نظامان قانونيان : النظام القانوني الجديد ويسري على من وافق على التعديل

(١) ، (٢) محمد طلعت الغنيمي ، الجامعة العربية ، المرجع السابق ، ص٤١ - ٤٢ .

والنظام القانوني القديم وهو يسري على الدول التي لم توافق على التعديل المعنى ، وهذا يفتح الطريق على مصراعيه لحدوث فوضى في تطبيق أحكام الميثاق . لذا فقد قطع الميثاق طريق الخلاف بأن أباح للدولة غير الموافقة على التعديل الانسحاب من العضوية ، ثم يسر لها سبيل ذلك فلم يوجب عليها إعلان عزمها قبل سنة كما هو الحال في الصورة السابقة المنصوص عليها في المادة ١٨ ، بل تستطيع أن تنسحب فور تنفيذ التعديل.

صحيح أن استاذنا الدكتور الغنيمي ينتقد بشدة هذا الحكم بمقولة أن الميثاق قد تناقض مع نفسه فهو من ناحية ينص في المادة الثانية على أن الغرض من الجامعة هو توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ثم عاد فنص في المادة ١٩ على أن تعديل الميثاق قد يكون سبباً مبرراً للانسحاب من « شركة » جامعة الدول العربية ، وأن الدولة التي تشترك في الجامعة إنما تقبل بالتزامات الميثاق وتتعهد بالعمل على تحقيق اغراض الجامعة هذا الالتزام يتقلص إلى مجرد نزوة لان الميثاق يترك الشطر الجدي من هذا الالتزام لمحض هوى الدولة المعنية »(١) .

ورغم اقتناعنا بوجاهة ما ساقه الاستاذ الفقيه من ملحوظات على نص المادة ١٩ إلا أننا نقول بأن المأخذ التي يؤخذ على هذا النص لا يرجع إلى عيب

---

(١) محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق ، ص٤٣ .

وينتقد الأستاذ الدكتور بطرس غالي هذا النص بأنه لم يحدد فترة زمنية محدودة يلزم أن يتم فيها التصديق على التعديل ، بحيث يصبح هذا الأخير كأن لم يكن إن لم يتم التصديق عليه خلال هذه المدة . وبذلك تستقر الأوضاع القانونية الناشئة عن التعديل ولا تترك الدول التي لم توافق صراحة على التعديل نهباً للقلق وعدم الاستقرار فلا هي تعتبر نفسها عضواً على وجه اليقين لاحتمال استكمال النصاب اللازم من التصديقات على التعديل ، ولا هي تعتبر منسحبة من الميثاق لعدم استكمال هذه التصديقات بالفعل .

فقدان العضوية في الجامعة ، المرجع السابق ، ص١٢٥ - ١٢٦ . وأنظر في ذات المعنى ، محمد طلعت الغنيمي ، الجامعة العربية ، المرجع السابق ، ص٤٢ .

في الحكم الذي تضمنه بقدر ما يعكس عيباً عاماً شاب الاسلوب الذي اختاره الميثاق لاتخاذ القرارات، حيث جعل الإجماع هو القاعدة وأن الدولة لا تلتزم إلا بما وافقت عليه. فلو أن ميثاق الجامعة قد أعتنق ـ على العكس ـ قاعدة الأغلبية والزم بها الأقلية المعارضة لكانت الدولة العضو على بينة من أمرها منذ البداية، وبأنها قد تجد نفسها مضطرة في وقت ما بقبول التعديل الذي تقره الأغلبية، وليس لها آنذاك أن تحتج بأن مصلحتها تتأثر بهذا التعديل.

أما مع بقاء ميثاق الجامعة على ما هو عليه فإننا نظل على اقتناعنا بمعقولية نص المادة المذكورة. فالدولة التي لا ترضى بالتعديل إذا رأت الاستمرار في عضوية الجامعة ـ على الرغم من التعديل ـ فبها ونعمت، أما إذا رأت أن من مصلحتها الانسحاب فأنه من الافضل ـ في رأينا ـ السماح لها بذلك إذ أن اجبارها على البقاء عضواً في الجامعة رغم ضيقها بهذه العضوية قد يؤدي بها لأن تلتزم جانب السلبية وعدم المبالاة بالوفاء بالتزاماتها تجاه الجامعة، الأمر الذي يجعل من بقائها خارج اطار الجامعة خيراً من بقائها داخله.

الطريقة الثانية: الانفصال من عضوية الجامعة العربية:

تنص المادة ١٨ في فقرتها الثانية على أن تعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة، وذلك بقرار يصدر بإجماع الدول عدا الدول المشار إليها «ويوقع مجلس الجامعة الفصل كجزاء على عدم التزام الدولة العضو بأحكام الميثاق». ويذهب اتجاه فقهي إلى انتقاد جزاء الفصل من عضوية الجامعة العربية بمقولة أنه يتيح للدول المفصولة حرية تامة في التصرف خارج إطار المنتظم مما قد يؤدي إلى عرقلة العمل العربي الموحد[١] فضلا عن تناقضه مع اعتبار العضوية في الجامعة حق طبيعي لكل شعب عربي مستقل[٢].

(١) الاستاذة الدكتورة عائشة راتب: المنظمات الدولية، دار النهضة العربية ١٩٦٩ ص٢٠٩.
(٢) بطرس غالي، فقدان العضوية، المرجع السابق، ص١٢٧.

على أنه يراعى أن عقوبة الفصل في اطار الجامعة العربية هو من الأمور البالغة الصعوبة نظراً لأنه يقتضى إجماع أعضاء الجامعة العربية على توقيعه وهذا ما لا يتحقق بالسهولة المتصورة. إذ يكفي أن يعترض أحد الأعضاء فقط حتى يمتنع توقيع هذا الجزاء الخطير. أما إذا اجمع كافة الأعضاء فليس أفضل من ذلك دليلا على خطورة العمل الذي أتته الدولة العضو ومدى إساءتها إلى الجامعة وأعضائها الأمر الذي يجعل من وجودها داخل اطار الجامعة غير مجد بنفس القدر الذي توجد فيه خارجها.

آثار انتهاء العضوية في الجامعة العربية

إذا ما قررت دولة عضو في الجامعة إنهاء عضويتها عن طريق الأنسحاب وفقاً للمادة ٨ من الميثاق فإنها تظل ملتزمة بأحكام الميثاق وبالتزاماتها تجاه الجامعة طيلة مدة السنة التي نصت عليها المادة المذكورة فإذا ما انقضت انقطعت علاقة هذه الدولة بالجامعة العربية فهي تفقد الحقوق التي ترتبها العضوية، كما تتحلل من التزاماتها التي تتحمل بها بوصفها عضواً.

هذا الحكم يسري ولكن بصورة فورية في حالة انهاء العضوية عن طريق الانسحاب نتيجة لرفض التعديل، أو إذا انتهت العضوية نتيجة لتوقيع جزاء الفصل على الدولة العضو.

وليس هناك في الميثاق ما يمنع الدولة التي تنتهي عضويتها أن تعود فتتقدم بطلب لاستعادة العضوية في الجامعة العربية[١].

---

(١) الاستاذة الدكتورة عائشة راتب: المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٦٦ ص٢٠٩.

المبحث الثاني

المظهر العضوي لبنيان الجامعة العربية

التكوين العضوي الحالي للجامعة العربية يعد جماعاً للأجهزة التي نص عليها الميثاق، بالأضافة إلى الأجهزة التي انشأتها معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي المبرمة في سنة ١٩٥٠، ونعرض فيما يلي للأجهزة المنصوص عليها في ميثاق الجامعة، ثم تعرض بعد ذلك للأجهزة التي أضافتها معاهدة الدفاع المشترك.

المطلب الأول

الأجهزة المنصوص عليها في الميثاق

الأجهزة التي ورد ذكرها صراحة في الميثاق تتمثل فيما يلي:

١ - مجلس الجامعة (المادة الثالثة).

٢ - لجان فنية دائمة (المادة الرابعة).

٣ - أمانة عامة (المادة الثانية عشرة).

أولاً: مجلس الجامعة

مجلس الجامعة هو أهم جهاز في الجامعة العربية، ولقد نصت المادة الثالثة في فقرتها الأولى من ميثاق الجامعة على أن الجهاز المذكور يتكون من «ممثلي الدول المشتركة في الجامعة، ويكون لكل صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها، كذلك أضاف الملحق الأول من الميثاق حكماً مؤداه «أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة، وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة إستقلاله فعلا يتولى مجلس الجامعة أمر إختيار مندوب عربي من فلسطين للاشتراك في أعماله.

ويراعى أن مجلس الجامعة على خلاف ما هو الحال بالنسبة للأمم المتحدة - حيث يوجد لكل دولة مندوباً - يمكن أن ينعقد على أي مستوى «ولقد جرى العمل في الجامعة على إضفاء الصفة التمثيلية على كل شخص تقوم دولته بتبليغ الأمانة العامة أنه ممثلها في مجلس الجامعة أيا كان مستوى الإجتماع. لذلك فقد أعتبرت إجتماعات الملوك والرؤساء العرب التي بدأت في يناير سنة ١٩٦٤

إجتماعات لمجلس الجامعة وليست اجتماعات لهيئة جديدة من هيئات الجامعة »[1].

ولعل عدم النص على مستوى التمثيل بصورة جامدة يعد ـ كما قيل بحق ـ من قبيل الصياغات الحكيمة التي تميز بها ميثاق الجامعة في هذا الصدد لأنه يسمح بأن تكون هناك جدية في التقدير تتمشى مع مقتضيات وظروف العلاقات العربية والأحداث الدولية[2]. وعلى عكس ما سبق أن ذكرنا عند دراستنا لعدد أعضاء وفود الدول لدى الجمعية العامة[3] نجد أن ميثاق الجامعة لم يحدد عدد أعضاء وفود الدول بل أسند إلى كل دولة اختصاص تحديد هذا العدد. ويبرر ذلك بأن واضعي الميثاق أرادوا من وراء هذا الأطلاق إفساح المجال للحكومات لحشد كفاءات مختلفة في وفودها، والسماح في ذات الوقت للجان المتعددة من القيام بأعمالها في وقت واحد.

ويحضر الأمين العام أو من ينوب عنه من مساعديه جلسات المجلس.

---

(١) محمد عبد الوهاب الساكت، الأمين العام لجامعة الدول العربية، دار الفكر العربي ١٩٧٣ ص٧٨.

وأنظر في ذات المعنى: محمد طلعت الغنيمي، الجامعة العربية، المرجع السابق ص٥١ - ٥٢، مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٤٤١. وقارن: محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الاقليمية، الكتاب الثاني، المنظمات الاقليمية عامة الاتجاه، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٦٩، ص٣٤ وكان يرى أن « مجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية يعد من قبيل الاجهزة المستحدثة » ولكن يبدو أن الفقيه قد عدل عن هذا الاتجاه على نحو ما فهمناه في طبعة لاحقة (قانون المنظمات سنة ١٩٧٢) إذ يقول « لم يحدد الميثاق عدداً معيناً لمندوبي كل دولة، كما لم يشترط شغلهم لوظائف معينة في بلادهم فاختيار مندوبي الدولة، وتحديد عددهم، من الوسائل المتروكة لمطلق تقدير كل دولة عضو » المرجع السابق، ص٤٢٩.

(٢) عبدالعزيز سرحان، المنظمات الدولية الاقليمية والمتخصصة، القاهرة ١٩٧٤، ص٣٤.

(٣) أنظر ما سبق ص١٣٧ وما بعدها.

نظام التصويت في مجلس الجامعة

تنص المادة السابعة من ميثاق الجامعة على أن « ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن قبله ».

وإذا كان الإجماع هو ـ في الأصل ـ القاعدة العامة في التصويت فأي إجماع يقصده الميثاق: هل هو اجماع الحاضرين في اجتماع المجلس الذي تم فيه التصويت[1]، على معنى انه إذا صدر من هؤلاء فإنه يلزم كافة الأعضاء حتى أولئك الذين لم يحضروا؟ إن استقراء ميثاق الجامعة يشير لنا إلى حرصه على تأكيد سيادات الدول الأعضاء في الجامعة الأمر الذي يستبعد معه أن يكون الإجماع المقصود هو اجماع الحاضرين في الجلسة التي صدر فيها القرار، ويصبح التفسير الأقرب إلى روح الميثاق هو أن القرار الملزم لجميع الدول الأعضاء هو الذي نال رضاهم جميعاً إما عند التصويت، أو عن طريق القبول اللاحق فمن لم يوافق منهم عليه لا يلزم به.

وعلى أية حال « فلقد أصدر مجلس الجامعة قراراً تفسيرياً للمادة ٧، هو القرار رقم ٢٧١٨ بتاريخ ٢ مارس سنة ١٩٧١ يقتضى بأن قاعدة الإجماع المنصوص عليها يقتصر تطبيقها على المسائل التي تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب »[2].

وإذا كانت قاعدة الاجماع هي القاعدة العامة في التصويت فإننا نجد أن الميثاق قد اكتفى بالأغلبية لاصدار القرارات الخاصة ببعض الأمور سواء كانت الأغلبية البسيطة أم الأغلبية المدعمة (أغلبية الثلثين).

---

(١) تنص المادة ١١ من النظام الداخلي لمجلس جامعة الدول العربية على أن « يكون انعقاد المجلس صحيحاً اذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء ».

(٢) نقلا عن مفيد شهاب، المرجع السابق، ص٤٤٢.

فمن بين الأمور التي يكتفي فيها بالأغلبية البسيطة لاصدار القرارات بشأنها اقرار ميزانية الجامعة، ووضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة، وشؤون الموظفين، وتقرير فض أدوار الانعقاد (م/١٦) ومن الأمور التي يشترط فيها الأغلبية المدعمة: تعيين الأمين العام للجامعة حيث يشترط في هذا الصدد قرار صادر بأغلبية الثلثين (م/١٢) وتعديل (م/١٩).

اختصاص مجلس الجامعة

تنص المادة الثالثة في فقرتها الثانية على أنه «وتكون مهمته (أي مهمة مجلس الجامعة) تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقيات في الأمور المشار إليها في المادة السابقة».

ويستفاد من نص المادة المذكورة أن الميثاق قد أسند اختصاصاً شاملا لمجلس الجامعة لكي يقوم بتنفيذ الأهداف التي قامت هذه الأخيرة من أجل تحقيقها والمشار إليها في المادة الثانية من الميثاق والتي تتمثل كماسبق أن أشرنا من قبل - في توثيق الصلات بين الدول الأعضاء في المجالات السياسية والفنية، وكذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من العمل على حل المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية، وقد أضافت الفقرة الثانية من المادة الثالثة أنه يدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الأقتصادية والإجتماعية.

كذلك أناط الميثاق الجامعة بالمجلس اختصاص تعيين الأمين العام للجامعة العربية (م/١٢). وهذا فضلا عن طائفة من الأختصاصات الادارية مثل الموافقة على ميزانية الجامعة، وتحديد نصيب كل دولة من دول الجامعة في نفقاتها (م/١٣) ووضع النظام الداخلي للمجلس نفسه، وللجان، وللامانة العامة (م/١٦ج).

ثانياً: اللجان الفنية الدائمة

تكوينها:

تنص المادة الرابعة من ميثاق الجامعة على أن « تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه، وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة. ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ويحدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل ».

وتتكون هذه اللجان من ممثلين عن دول الجامعة العربية. ومع هذا فإنه يجوز اشتراك ممثلين عن دول عربية أخرى غير الدول الأعضاء بناء على قرار مجلس الجامعة. ولعل الحكمة من وراء ذلك هي إتاحة الفرصة لكافة الأقطار العربية - بقطع النظر عن عضويتها في الجامعة - في النشاط الفني الذي تقوم به هذه اللجان » تعميا للفائدة التي تجنى من وراء هذا النشاط.

ولقد قامت هذه اللجان بجهد ملموس في ميادين التعاون بين الدول العربية في الميادين المشار إليها في المادة الثانية والمتعلقة بالنشاط الاقتصادي والمالي، والمواصلات، والشؤون الثقافية وشؤون الجنسية وجوازات السفر والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين والشؤون الاجتماعية والشؤون الصحية.

ولقد أعدت هذه اللجان العديد من الاتفاقيات المتعلقة بأوجه النشاطات المذكورة كذلك فإنها قامت بإعداد مشروعات قرارات وتوصيات في هذه المجالات لعرضها على مجلس الجامعة لإقرارها[1].

---

(١) أنظر في عرض بعض الاتفاقيات التي أعدتها هذه اللجان: محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ص٤٣٤. وأنظر كذلك في شأن هذه اللجان بتفصيل: محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص٦٥ وما بعدها.

وتصدر القرارات من هذه اللجان بأغلبية أصوات الدول الأعضاء الحاضرين، ولا يكون اجتماعياً صحيحاً إلا إذا حضره أغلبية الأعضاء[1].

ثالثاً: الأمانة العامة

تكوين الأمانة العامة:

تنص المادة ١٢ من الميثاق على أن يكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين. ويعين مجلس الجامعة الأمين العام بأكثرية ثلثي دول الجامعة ويعين الأمين العام بموافقة المجلس والأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة».

وعلى ضوء ذلك النص فإن الأمانة العامة للجامعة العربية تتكون من الأمين العام ومن عدد من الموظفين وفق حاجة المنتظم.

الأمين العام

على غرار ما سبق أن أشرنا عند دراستنا للأمين العام في الأمم المتحدة نجد أن الأمين العام للجامعة العربية هو أيضاً الموظف الإداري الأكبر في الجامعة كذلك فإنه لا يعد ممثلا لأية دولة عضو في الجامعة ولا يتلقى تعلياته من أي منهما وإنما هو ممثل الجامعة والناطق بإسمها، ويعمل لحسابها، كما أنه يدين بالولاء الوظيفي لها وحدها. ولعل ذلك يبدو واضحاً من صيغة القسم الذي يؤديه الأمين العام أمام مجلس الجامعة عند تقلد لمنصبه حيث يقول فيه «أقسم أن أكون مخلصاً لجامعة الدول العربية وأن أؤدي أعمالي بالذمة والشرف».

ويرى اتجاه فقهي أنه «على الرغم من وجود بعض القصور في صيغة هذا القسم بمقارنتها بنص القسم الذي يقوم بأدائه الأمين العام للأمم المتحدة[2]...

---

(١) مفيد شهاب، المرجع السابق ص٤٤٣ - ٤٤٤.

(٢) قسم الأمين العام أمام الجمعية العامة هو «أقسم بأن أمارس بكل ولاء وكتمان وضمير الواجبات =

إلا أن العبرة ليست بالنصوص الجامدة، وإنما بالهدف الذي يكمن وراءها، وهو في هذه الحالة التأكيد على أن يكون ولاء الأمين العام خالصاً للجامعة وليس تحديد مسؤوليات معينة يقوم بها... » ومن هنا « فإن صيغة هذا القسم قد تكون كافية لتحقيق الهدف المشار إليه ».[1] كذلك فقد أكدت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من لائحة شؤون موظفي الجامعة هذا المعنى حيث نصت على أنه « ليس للأمين العام ولا لموظفي الأمانة أن يطلبوا أو يتلقوا أثناء تأديتهم واجباتهم الرسمية تعليمات من أي حكومة أو أي سلطة غير الجامعة ».

تعيين الأمين العام:

يتم تعيين الأمين العام - وفقاً لما جاء في نص المادة الثانية عشرة من الميثاق - بقرار من مجلس الجامعة العربية يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء الجامعة وبالتالي لا يكفي أن يصدر قرار التعيين بأغلبية ثلثي الحاضرين في الجلسة التي يتم فيها التصويت، إذا كان من صوت لصالح القرار أقل من أغلبية ثلثي كل دول الجامعة. ولم يشذ عن هذا الأسلوب في التعيين سوى الأمين العام الأول للجامعة العربية (عبد الرحمن عزام باشا) الذي تم تعيينه - وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة الثانية عشرة - بموجب ملحق لميثاق الجامعة أتفق فيه الأعضاء المؤسسون للجامعة « على تعيين عبد الرحمن عزام بك أميناً عاماً لجامعة الدول العربية، ويكون تعيينه لمدة سنتين. ويحدد مجلس الجامعة فيما بعد النظام المستقبل للأمانة العامة ».

أما الأمناء العامون اللاحقون فقد تم تعيينهم عن طريق قرار من مجلس

= الملقاة على عاتقي باعتباري موظفاً دولياً في الأمم المتحدة وأن أقوم بهذه الواجبات وأنهج في سلوكي بما يضع نصب عيني مصلحة الأمم المتحدة وحدها وأن لا أطلب أو أتلقى أية تعليمات فيما يتعلق بقيامي بواجباتي من أية حكومة أو سلطة خارجية عن الأمم المتحدة.

(١) محمد عبد الوهاب الساكت: الأمين العام لجامعة الدول الغربية، دار الفكر ١٩٧٣، ١٩٧٤، ١٣٧ - ١٣٨.

الجامعة وهم: السيد عبد الخالق حسونة، والسيد محمود رياض، والأمين الحالي السيد الشاذلي قليبي[1].

اختصاصات الأمين العام للجامعة العربية:

إزاء عدم تحديد الميثاق لأختصاصات الأمين العام للجامعة تحديداً دقيقاً فإنه يمكن تصنيف هذه الإختصاصات إلى إدارية وسياسية.

أولاً: الاختصاصات الادارية للامين العام:

والإختصاصات من هذا النوع تتعدد إلى فروع كثيرة:

١ - فمنها الاختصاصات المالية ومثالها إعداد ميزانية الجامعة، واتخاذ الإجراءات المالية اللازمة لتنفيذها بعد موافقة المجلس عليها وتقديم حساب ختامي عندئذ إلى المجلس في نهاية السنة المالية، وهذا مستفاد من نص المادة ١٣ من ميثاق الجامعة.

٢ - ومنها إختصاصات فنية: مثل إعداد تقارير عن أعمال الأمانة العامة في المدة ما بين الدورتين، وعن الإجراءات التي أتخذها لتنفيذ قرارات المجلس كذلك يختص بإعداد وتقديم التقارير والمذكرات الخاصة. هذه الأخيرة قد يكون لها جانب سياسي كأن يضمنها «المقترحات التي يرى الأمين العام أنها لازمة لحسن سير العمل في الجامعة باعتبار أن لديه الخبرة والدراية اللازمة لمعرفة ذلك[1]. وقد يكون لها جانب قانوني «متعلق بتقديم الأمين العام

---

(١) ـ ومن الملاحظ أن الأمناء العاملين الثلاثة كانوا يحملون الجنسية المصرية، ولقد جرت محاولة لتعديل أحكام الميثاق المتعلقة بمنصب الأمين العام على نحو لا يسمح بشغل هذا المنصب مرتين متتاليتين بن يحملون جنسية دولة واحدة. على أن هذه المحاولة لم تصل إلى نتيجة.. أنظر:

Boutros-Ghali, La Ligue des Etats Arabes, op. cit p. 40.

أما بعد نقل مقر الجامعة إلى تونس، تم اختيار السيد الشاذلي قليبي ـ التونسي الجنسية ـ أميناً عاماً للجامعة.

(١) ومثالها المذكرة الخاصة بتعيين مندوبين للدول الأعضاء في الجامعة العربية، والمذكرة الخاصة =

مذكرات بتعلق بالوضع القانوني للمسائل التي يبحثها المجلس في هيئات الجامعة الأخرى »[1].

ومنها الإختصاص بإتخاذ الإجراءات التنظيمية اللازمة لانعقاد هيئات الجامعة. كدعوة مجلس الجامعة للانعقاد، وإعداد جدول الأعمال، ودعوة المجلس الإقتصادي إلى الإجتماع ومنها اختصاص متعلق بالتنسيق بين أعمال الجامعة العربية وأعمال الهيئات والأجهزة الدولية والعربية كالتنسيق مع الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة.

ومنها الإختصاص بايداع المعاهدات والإتفاقات التي تعقد بين دول الجامعة بعضها ببعض، وبينها وبين الدول الأخرى وذلك تطبيقاً للمادة السابقة من الميثاق التي تنص على أن تودع الدول المشتركة في الجامعة الأمانة العامة نسخاً من جميع المعاهدات والإتفاقات التي عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها ».

٣ ـ الإختصاصات الإعلامية: سواء كان إعلاماً داخل البلاد العربية أو خارج هذه البلدان. ففيما يتعلق بالإعلام داخل البلاد الدول العربية فانه قد ينصرف إلى الإعلام بالجامعة ذاتها ونشاطها، كما قد ينصرف إلى الدعاية للقومية العربية والدعاء للوحدة فيما بين الدول العربية.

وفيما يتعلق بالإعلام الخارجي فينصرف إلى إنشاء كافة الأجهزة والمكاتب التي تعمل بالدعاية للجامعة ولأهدافها ولشرح القضايا العربية والرد على أية معلومات أو دعايات معادية[2]

= بتقديم موعد دور الاجتماع العادي لمجلس الجامعة. في شهر اكتوبر إلى شهر سبتمبر.

(١) مثل المذكرة الخاصة بالمطالبة باعتبار الجامعة العربية منتظماً اقليمياً: أنظر الساكت، المرجع السابق، ص٣٢٣ ـ ٣٢٤.

(٢) أنظر في تفصيل ما سبق: محمد عبد الوهاب الساكت: المرجع السابق ص٣٠٥ ـ ٢٤٦.

ثانياً: الاختصاصات السياسية للأمين العام:

إلى جانب الإختصاصات الإدارية السابق الإشارة إليها يقوم الأمين العام بمجموعة من الاختصاصات السياسية. ومع هذا فان ميثاق الجامعة العربية لم يقم بتحديد واضح للأمور السياسية التي تدخل في إختصاص الأمين العام بالنسبة للجامعة.

فمن ناحية نجد أنه يمثل الجامعة ويتكلم بإسمها سواء في مواجهة الدول الأعضاء في الجامعة أو بالنسبة للدول أو المنتظمات الدولية الأخرى في كل حالة يراد فيها معرفة وجهة نظر الجامعة بصدد أمر من الأمور، أو في زيارة يقوم بها لدولة ما أو في هيئة أو منتظم دولي معين أو مؤتمر دولي ما.

ومن ناحية أخرى فقد أنيط به دور متزايد الأهمية في إطار علاقات الدول العربية الأعضاء في الجامعة العربية بعضها ببعض، أو بينها وبين الجامعة. ولعل أهم مثل يمكن أن يضرب في هذا الصدد.هو دور الأمين العام لتسوية الأزمة العراقية الكويتية الناشئة عن إدعاء العراق بأن الكويت جزء منها إذ بذل الأمين العام آنذاك مساع لدى الدول المعينية لتسوية الأزمة، كذلك فقد قام بدور أساسي في تشكيل قوات الطوارىء العربية التي نزلت في الكويت لتحل محل القوات البريطانية التي جاءت بناء على طلب أمير الكويت للدفاع عنها ضد التدخل العراقي المحتمل.

الادارات التابعة للامانة العامة:

تتكون الأمانة العامة من عدة إدارات هي: إدارة السكرتارية. الإدارة السياسية، أمانة الشؤون العسكرية، الإدارة القانونية، إدارة الشؤون الإقتصادية والمواصلات، إدارة الشؤون الإجتماعية والصحية إدارة الإستعلامات والنشر، إدارة الشؤون الثقافية، إدارة شؤون فلسطين المكتب الرئيسي لمقاطعة ارسرائيل.

ويلاحظ أن مجلس الجامعة يستطيع إنشاء إدارات أخرى وفق ما تكشف عنه حاجات العمل في الجامعة

الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها العاملون في إطار الجامعة:

نقصد بالعاملين في إطار الجامعة معنى أوسع من مجرد موظفي الأمانة العامة ذلك أن الإصطلاح الذي استعملناه يغطي الطوائف التي ذكرتها المادة ٢٤ من ميثاق الجامعة ممن يتمتعون بالحصانات والإمتيازات التي يمنحها الميثاق. فالمادة الرابعة عشر تنص على أن « يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفوها الذين ينص عليهم في النظام الداخلي بالإمتيازات وبالحصانات الديبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم ».

ويستفاد من هذا النص أن هناك طوائف ثلاث تتمتع بالإمتيازات وبالحصانة الديبلوماسية: أعضاء مجلس الجامعة، وأعضاء لجان الجامعة، والموظفون الذين ينص عليهم النظام الداخلي.

ولا تثور صعوبة ما حول منح الإمتيازات والحصانات الديبلوماسية لمندوبي الدول لدى المجلس أو لدى اللجان الخاصة، ذلك أن صفتهم التمثيلية تقتضي مثل هذا المنح.

أما بالنسبة لموظفي الجامعة فإن الأمر يحتاج إلى شيء من التفصيل ذلك أن هناك قدراً من الحصانات والإمتيازات يشترك فيه جميع من يعمل لحساب الجامعة العربية أياً كانت درجته الوظيفية، على أن هناك قدراً من الحصانات والإمتيازات لا يتمتع بها سوى من كان على مستوى معين من الدرجة الوظيفية[1].

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك الأستاذ الدكتور طلعت الغنيمي المرجع السابق، ص٢٢ وما بعدها.

أولاً: الحصانات الامتيازات التي يتمتع بها كافة موظفي الجامعة:

يتمتع كافة موظفي الأمانة العامة في الجامعة العربية بعدة حصانات وإمتيازات بعضها قضائي حيث يمتنع خضوعهم للإختصاص القضائي الوطني لمساءلتهم عن التصرفات التي تصدر عنهم أثناء تأديتهم لأعمالهم وبعضها مالي حيث يتمتعون بعدة إعفاءات مالية مثل الإعفاء الضريبي على مرتباتهم والمكافآت التي يتقاضوها من الجامعة. على أن الإعفاء لا يمتد إلى غير ما ذكر من دخول.

ويمكن أن يضاف إلى الإمتيازات التي يتمتع بها موظفو الأمانة العامة الإعفاء من أداء الخدمة الوطنية بشرط أن يدرج ضمن كشوف خاصة يعدها الأمين العام ويعتمدها من الحكومة صاحبة الشأن (أي حكومة الدولة التي يتمتع الموظف بجنسيتها).

وهناك امتيازات يتمتع بها الموظفون الذين لا يدخلون في طائفة الموظفين المذكورين في الحالة السابقة. وعندئذ فإن ما يتمتعون به من إمتيازات يقتصر عن تأجيل تنفيذ التزاماتهم بأداء الخدمة الوطنية كلما دعت حاجة العمل إلى جهودهم. ويكون على الأمين العام أن يطلب ذلك من الحكومة المعنية، ويكون على هذه الأخيرة الإستجابة عندئذ لهذا الطلب.

كذلك هناك طائفة من الإمتيازات لا يتصور أن يتمتع بها سوى الوطنيون الذين لا يحملون جنسية دولة المقر مثل القواعد الخاصة بقيد الأجانب وإجراءات الإقامة والهجرة، والتسهيلات التي تمنح لهم عند عودتهم لأوطانهم، وكذلك الرسوم الجمركية عن الأمتعة والأدوات التي يحملونها معهم عند استلامهم لأعمالهم في دولة المقر.

ثانياً: الحصانات والأمتيازات التي يتمتع بها كبار موظفي الجامعة:

يقصد بكبار موظفي الأمانة العامة أمين العام للجامعة والأمناء المساعدون

والمديرون الأوائل والثواني . وهؤلاء يتمتعون بحصانات تقترب كثيراً إن لم تنطبق- مع تلك التي سبقت لنا دراستها عند دراسة حصانات وإمتيازات كبار موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة فنحيل إلى هذا الجزء من الدراسة[1].

(١) أنظر ما سبق، ص٣٣٦ وما بعدها.

المطلب الثاني

الأجهزة المنصوص عليها في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي

جاءت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي المبرمة في ابريل سنة ١٩٥٠ كمحاولة لسد أوجه القصور التي شابت ميثاق الجامعة العربية خاصة في المجالين الدفاعي والإقتصادي. ولقد استحدثت - تحقيقاً لهذا الفرض - مجموعة من الأجهزة التي أضيفت إلى بناء الجامعة العربية، منها ما يعمل في مجالات الأمن والدفاع، ومنها ما يتوافر على تحقيق التعاون الإقتصادي فيما بين الدول الأعضاء.

وندرس فيما يلي - في عجالة - أوجه القصور التي شابت الميثاق في المجالين المذكورين، وكيف حاولت المعاهدة - بما أنشأته من أجهزة - أن تسد هذا النقص.

أولاً: التعاون العربي في المجال الدفاعي والأجهزة المتعلقة به

الامن الجماعي في اطار الجامعة العربية:

على الرغم من أن ميثاق الجامعة العربية قد تصور وقوع (أو خشية وقوع) حالة من حالات العدوان تكون ضحيتها دولة أو أكثر من دول الجامعة العربية سواء كان العدوان واقعاً من جانب دولة عضو في الجامعة العربية أم لا، وعلى الرغم من أنه أسند اختصاصاً لمجلس الجامعة العربية للتصدي لبحث الموقف

الذي يخلقه العدوان وتقرير التدابير اللازمة لذلك[1]، إلا أن الميثاق لم ينص مع هذا على ماهية هذه التدابير. ويرى البعض أن اغفال الميثاق لذكر هذه التدابير جاء مقصوداً «وذلك لعدم إمكان تحديدها بصورة حصرية من جهة، ولعدم التقيد بأنواع خاصة من أساليب الزجر أو مقابلة المعتدي بالمثل من جهة أخرى... ولا بد بسبب ذلك أن تكون للمجلس حرية واسعة في تحديد التدابير التي سوف تتبع لمواجهة المعتدي أو على الأقل لزجره عن الإستمرار عن اعتدائه»[2].

على أن الفقه ينتقد هذا الأغفال من جانب ميثاق الجامعة العربية لأنه «يجعل إمكانية دفع العدوان، وفقاً لميثاق الجامعة العربية، أمراً بعيد الاحتمال[3] ويبدو ذلك جلياً «إذا راعينا عدم التزام الدول الأعضاء بإعداد خطط سابقة لمواجة الاعتداءات المحتملة وعدم وجود الأداة الفنية والحربية القادرة على تنفيذ هذه الخطط. ولهذا لم يكن غريباً أن تفشل الجامعة العربية في قمع العدوان على فلسطين في سنة ١٩٤٨ وألا تشترك في قمع العدوان على مصر في سنة ١٩٥٦»[4].

---

(١) تنص المادة السادسة من الميثاق على أنه «إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة العربية، أو خشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً.

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع. فاذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الأصوات رأي الدولة المعتدية.

وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الإتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة في الفقرة السابقة، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأي دولة من اعضائها أن تطلب انعقاده.

(٢) جيل الشقيري وبرهان غزال، الأهداف القومية والدولية لجامعة الدول العربية ١٩٥٥ ص٤٩.

(٣) محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ص٤٤٧.

(٤) محمد حافظ غانم، محاضرات عن جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العالية، القاهرة ص٥٢.

ولعل ذلك كان السبب في عدم اعتراف الامم المتحدة بالجامعة العربية كمنتظم إقليمي بالمعنى الذي نص عليه ميثاق الأمم المتحدة لأنها لم تكن مزودة بترتيبات لحفظ الأمن الإقليمي[1].

ولقد رغبت الدول العربية الأعضاء في الجامعة العربية في تلافي أوجه القصور في ميثاق الجامعة العربية المتعلق بالأمن الجماعي، كذلك حرصت على أن تسد الثغرة التي أدت الى عدم إعتراف الأمم المتحدة بها كمنتظم أقليمي. فأبرمت فيما بينها معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الأقتصادي في ١٧ يونيو سنة ١٩٥٠ وجاء في ديباجة هذه المعاهدة أن الغاية من وراء ابرامها هي «تحقيق الدفاع المشتركة عن كيان (الشعوب العربية) وصيانة الأمن والسلم وفقاً لمبادىء ميثاق الجامعة العربية وميثاق الأمم المتحدة ولاهدافها وتعزيز الاستقرار والطمأنينة وتوفير أسباب الرفاهية والعمران في بلادها».

والتأمل في أحكام المعاهدة المذكورة نجد أنها تضمنت جانبين أحدهما وقائي يتمثل في العمل على فض جميع المنازعات التي تكون إحدى الدول العربية الموقعة عليها طرفا فيها بالطرق السليمة، سواء في علاقاتها المتبادلة أو في علاقاتها مع الدول الأخرى وثانيهما علاجي حيث تضمنت المعاهدة أحكاماً تقرر ما ينبغي عمله عند وقوع العدوان على إحدى الدول المتعاقدة.

أولاً: حل المنازعات بالطرق السلمية:

تنص المادة الأولى من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادي على أن «تؤكد الدول المتعاقدة حرصاً منها على دوام الأمن والسلام، واستقرارهما عزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية سواء في علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو علاقاتها مع الدول الأخرى».

وعلى الرغم من إقرار مبدأ التسوية السلمية للمنازعات الدولية إلا أن

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق ص٣١٥.

المعاهدة جاءت خالية من بيان الوسائل الواجب اتباعها في هذا الصدد ، الأمر الذي القى على الأمين العام عبئاً كبيراً في بذل مساعيه الحميدة لتحقيق هذه الغاية ، وكان حظه في هذا الصدد مزيجاً من النجاح والفشل[1] ، ومن هنا فإن الفقه ينادي بتأكيد وتدعيم إجراءات التسوية السلمية للمنازعات التي تكون إحدى الدول المتعاقدة طرفا فيها وذلك « بجعل التحكيم الذي يقوم به مجلس الجامعة العربية إلزامياً وإنشاء محكمة العدل العربية »[1] .

ثانياً : مواجهة العدوان :

تضمنت إتفاقية الدفاع المشترك أحكاماً تتعلق بمواجهة العدوان المسلح الذي يقع على إحدى أو بعض الدول المتعاقدة سواء من جانب أحد الأطراف الأخرى في المعاهدة ، أو كان من جانب دولة خارجية . فمن ناحية أعتبر أطراف المعاهدة أن العدوان الواقع على أحدى الدول الأطراف عدواناً عليها جميعاً ، وفي ذلك تنص المادة الثانية في فقرتها الأولى .

ثم قررت الفقرة الثانية من نفس المادة التزاماً على الدول الأطراف بالمبادرة إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة ذلك عن طريق التشاور بينها ، وتعبئة طاقاتها الدفاعية وتوحيد

---

(١) ومن بين ما نجح الأمين العام في تحقيقه في اطار التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الموقعة على المعاهدة المذكورة وساطته سنة ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتسوية مسألة الحدود فيا بينها ومساعيه الحسنة بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة الاردنية الهاشمية ، والاتفاق الذي أبرم بين مصر وسوريا سنة ١٩٦١ - بفضل وساطة الأمين العام - لتبادل القوات العسكرية الوطنية بعد الانفصال ، وجهوده في تسوية الازمة العراقية الكويتية وتكوين قوات أمن عربية نزلت في الكويت في سنة ١٩٦١ للدفاع عنها ضد ادعاءات العراق الاقليمية في الكويت.

أما ما فشل فيه الأمين العام فتتمثل في محاولة الوساطة لتسوية النزاع بين المملكة العربية السعودية وبريطانيا حول واحة البوريمي ، وكذلك فشله في الوساطة بين فرنسا وتونس والذي أدى تصاعد النزاع فيا بينهما إلى تصادم مسلح في مدينة بنزرت التونسية.

(١) محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق ، ص٢٣٢ - ٢٤٢ .

خططها ومساعيها لإتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضها الموقف (المواد ٣ ، ٤).

وعلى الرغم من أن المعاهدة المذكورة قد تضمنت نصاً يقرر انشاء قيادة عسكرية موحدة دائمة تضم ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه (م/٥) الا أن هذه الهيئة لم تظهر الى حين الوجود الا في سنة ١٩٦٤ في أعقاب مؤتمر القمة العربي الأول « حيث وافق ملوك ورؤساء الدول العربية على انشاء قيادة عربية واحدة تحمى المشروعات العربية، على أن تشترك الدول العربية في نفقات هذه القيادة وما تتضمنه أعمالها من تعزيزات عسكرية للدول المتاخمة لإسرائيل وهي سوريا ولبنان والأردن.

وقد أنضمت الدول العربية الباقية ـ في مؤتمر القمة الثاني إلى القيادة المشتركة إظهاراً للتضامن العربي في صورة أكثر أكتمالاً.

الأجهزة المنبثقة عن معاهدة الدفاع المشترك

١ ـ مجلس الدفاع المشترك:

نصت المادة السادسة من المعاهدة المذكورة على إنشاء جهاز دفاعي أمسته مجلس الدفاع المشترك » يعمل تحت إشراف مجلس الجامعة وأناطت به مهمة وضع الأحكام والتدابير الخاصة بالدفاع ضد العدوان (المنصوص عليها في المواد ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥) موضع التنفيذ. وله أن يستعين في هذا باللجنة العسكرية الدائمة التي نصت على تشكيلها المادة الخامسة من هذا المعاهدة (كما سيلى البيان).

ويتكون هذا الجهاز من وزراء الخارجية والدفاع في الدول الأطراف في المعاهدة، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثي أعضائه.

٢ ـ اللجنة العسكرية الدائمة:

تنص المادة الخامسة من المعاهدة على أن تؤلف « لجنة عسكرية دائمة من ممثلي هيئة اركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خط الدفاع المشترك وتهيئة وسائلة وأساليبه.

وتحدد في ملحق هذه المعاهدة اختصاصات هذه اللجنة الدائمة بما في ذلك وضع التقارير اللازمة المتضمنة عناصر التعاون والاشتراك.

وترفع هذه اللجنة تقارير عما يدخل في دائرة اعمالها إلى مجلس الدفاع المشترك..... ».

وبالرجوع إلى ملحق المعاهدة التي أشارت إليه المادة المذكورة، والذي يعتبر جزء لا يتجزأ من المعاهدة نجد أنها بينت تشكيل هذه اللجنة وحددت أختصاصاتها:

ففيا يتعلق بتشكيلها: نص الملحق على أن يكون أعضاؤها ممن يتمتعون بالجنسية الأصيلة لاحدى الدول المتعاقدة، ويتم انتخاب رئيسها من بين اعضائها الذين تتوافر لهم رتبة « ضابط عظيم » أي من الضباط القادة، ويكون انتخابه لمدة عامين (البند الرابع من الملحق).

أما فيا يتعلق باختصاصاتها: فقد نص الملحق على أنها تختص باعداد الخطط العسكرية لمواجهة العدوان كما انها تقدم الاقتراحات في شأن تنظيم وحجم قوات الدول المتعاقدة والتدابير الكفيلة برفع الكفاءة العسكرية لقواتها المسلحة، وتقدم المقترحات في شأن أفضل وسائل تعبئة موارد الدول المتعاقدة لصالح المجهود الحربي كما أنها تقوم بتنظيم تبادل البعثات التدريبية واجراء المناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة وتقدم المعلومات والاحصائيات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وامكانياتها الحربية كما تحدد لكل دولة متعاقدة ما يطلب منها لتنفيذ المعاهدة المذكورة.

ومقر اللجنة العسكرية هو القاهرة، ولكن يجوز أن تنعقد في أي مكان آخر تعينه.

ثانياً: التعاون العربي في المجال الاقتصادي والاجهزة المتعلقة به

سبقت الأشارة إلى أن الميثاق تضمن عدة نصوص متعلقة بالنشاط الإقتصادي كما نص على أن التعاون بين دول الجامعة في المجال الإقتصادي يعتبر من بين الأهداف التي تسعى جامعة الدول العربية لتحقيقها. ومن ناحية أخرى فإن معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الإقتصادي قد تضمنت شقاً يبين أحكام وأسلوب التعاون بين الدول العربية في المجال الاقتصادي(١).

والواقع أن الدول العربية تجد نفسها في أشد الحاجة إلى التعاون الإقتصادي فيما بينها وذلك لعدة أسباب منها أنها «لا تملك بمفردها من الموارد والإمكانيات وتكامل عناصر الإنتاج بحدودها الراهنة ما تمكنها من أن تحقق لسكانها رخاء حقيقياً مستمراً أو قوة إقتصادية كبيرة على الصعيد العالمي» بالإضافة إلى ذلك فإن الدول العربية وجدت نفسها ـ وإلى وقت قريب ـ في موقف إقتصادي تابع لاقتصاديات الدول الغربية لا تستفيد من ازدهاره ولكنها تنتكس بإنتكاسته. كذلك فإن المنتجات العربية التي تعتمد عليها في تجارتها الخارجية تأتي في موقف المتنافس حيث تفتقد الدول العربية إلى التكامل الإقتصادي فيما بينها، وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى تخفيض العائد من وراء هذه المنتجات، خاصة إذا عرفنا صعوبات تسويق مثل هذه المنتجات المتنافسة وتحكم الدول المستوردة لها في أسعارها بما يكفل لها أقل سعر ممكن(١).

وإزاء هذه الاعتبارات فقد سعت دول الجامعة العربية إلى التخلص من

---

(١) الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي العربي والأوروبي، مجلة القانون والاقتصاد، السنة ٣٦، ١٩٦٦ العدد الرابع، ص٦٦٩ وما بعدها. وأنظر كذلك:

Atallah Borham, L'unité économique arbe, objectifs et moyens face à la réalité., Annuario di Dirito釈Internzionale, 1966, 419 e ss.

(١) أنظر في تفصيل ذلك عائشة راتب، المرجع السابق ص٦١ وما بعدها.

مثل هذا الوضع المنتقد واتخذت في سبيل ذلك عدة خطوات لإرساء الوحدة الأقتصادية فيما بينها وكان أهمها :

أولاً : انشاء المجلس الاقتصادي المشترك :

حينما أبرمت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي كان من بين أغراضها العمل على « إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها » وذلك عن طريق « تعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها استثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية وبوجه عام على تنظيم نشاطها الأقتصادي وتنسيقه وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقيات خاصة لتحقيق هذه الأهداف (م/٧ من المعاهدة) .

ولقد نصت الاتفاقية في مادتها الثامنة على إنشاء مجلس اقتصادي يضم وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الأقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة لكي يقترح على دول الجامعة ما يراه كفيلا بتحقيق الأغراض المذكورة في المادة السابعة .

وفي سنة ١٠٥١ أقر مجلس الجامعة بروتوكولا متعلقاً بإسباغ كيان ذاتي هذا المجلس على نحو جعل منه « محور النشاط الإقتصادي للمنظمة وأدت مجهوداته الى ابرام عدة اتفاقيات اقتصادية على جانب عظيم من الأهمية وفي مقدمتها اتفاقية انشاء المؤسسة المالية العربية للأئتمان الأقتصادي واتفاقية الوحدة الأقتصادية بين دول الجامعة العربية » .

ثانياً : اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة :

وانفقت الدول العربية في يونيو سنة ١٩٥٧ على اقامة الوحدة الأقتصادية فيما بينها على نحو متدرج . وقد نصت المادة الأولى من هذه الأتفاقية على الأهداف التي تصورتها المعاهدة والتي تتمثل في ضمان حرية انتقال رؤوس

الأموال من بلد الى آخر وضمان حرية انتقال الأشخاص والبضائع والمنتجات الوطنية، وحرية الإقامة والعمل وممارسة النشاط الأقتصادي وحرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمرافىء والمطارات المدنية وحقوق التملك والايصاء والارث. ولتحقيق هذه الأهداف كان لا بد من التزام الدول بإزالة الحواجز الجمركية واصدار التشريعات اللازمة لتوحيد قواعد النقل والترانزيت وتنسيق السياسات المالية والنقدية والضرائبية.

ولقد أنشأت المعاهدة مجلساً اطلقت عليه « مجلس الوحدة الأقتصادية » وجعلت القاهرة مقراً له وتمثل فيه كافة الدول الأطراف في المعاهدة وتصدر قراراته بأغلبية الثلثين.

ويعاون المجلس في هذا الصدد لجان دائمة تعمل تحت إشرافه هذه اللجان هي: اللجنة الجمركية، واللجنة النقدية والمالية واللجنة الأقتصادية.

وبالأضافة إلى الأجهزة السالفة فإن هناك المكتب الفني الإستشاري الذي ينشئه مجلس الوحدة الإقتصادية « ويتولى دراسة وبحث المسائل التي تحال إليه من قبل المجلس أوم من قبل لجانه وتقديم البحوث والمقترحات.

ولقد قرر مجلس الوحدة الأقتصادية إنشاء السوق العربية المشتركة، « لضمان حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات الوطنية والأجنبية، كما يضمن حرية النقل والترانزيت وإستعمال وسائل النقل والموانى والمطارات المدنية. كما يكفل حرية تبادل المنتجات وفقاً لقواعد معينة »[1].

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك الأستاذة الدكتورة عائشة راتب، التنظيم الدولي، الكتاب الثاني التنظيم الاقليمي والمتخصص، دار النهضة العربية بالقاهرة ص٥٣ وما بعدها.

المبحث الثالث

الوسائل القانونية لممارسة نشاط الجامعة العربية

جرياً على النهج الذي انتهجناه في دراستنا للأمم المتحدة فإننا نشير إلى أهم الوسائل القانونية التي اتيحت للجامعة العربية لممارسة اختصاصاتها، ونقصد بها القرارات الصادرة عنها. والواقع أن القواعد والأحكام التي تتبع في إصدار قرارات الجامعة من حيث اعتبارها نتاجاً لنشاط أجهزة الجامعة لا تخرج عن إطار الأفكار التي طرحناها بمناسبة دراسة الوسائل القانونية التي تمارس بها الأمم المتحدة اختصاصاتها، فنحيل القارىء لهذه الدراسة(١).

على أننا نشير مع ذلك إلى أن أسلوب التصويت المتبع لاصدار القرارات من الجامعة قد يؤثر على ما تتمتع به من قوة ملزمة. فلقد اعتنق ميثاق الجامعة مبدأ الإجماع وجعله القاعدة العامة في التصويت. ولكنه لم يتوقف عند المعنى الحرفي لإصطلاح الإجماع، وانما اسند له مفهوماً متطوراً، بحيث أنه لم نشترط موافقة كافة الدول الأعضاء على القرار كشرط لاصداره، ولكنه من ناحية أخرى لم يسند له قوة الإلزام إلا في مواجهة من صوت لصالحه فقط.

على أن بعض الصعوبات أثيرت بصدد بعض التصرفات التي لا تقبل - بحسب طبيعتها - إلا أن تكون حجة على الكافة بقطع النظر عن موقفهم من التصويت عليها، مثل القرارات الصادرة بشأن العضوية في الجامعة. ولقد سبق لنا أن أشرنا عند الحديث عن أحكام العضوية كيف أن مبدأ الإجماع قد ناله العديد من التطورات على نحو جعل منه أقرب إلى أسلوب الأغلبية(٢).

---

(١) أنظر ما سبق في الباب الثالث من القسم الثاني من هذا المؤلف.

(٢) أنظر ما سبق ص٣١٠ وما بعدها، وأنظر على وجه الخصوص: بطرس غالي، قضية العضوية في جامعة الدول العربية، المرجع السابق ص٩٠٦ وما بعدها.

الفهـرس

مطابع الأمل
بيروت - كورنيش المزرعة - تلفون ٢١٠٧٦٦